



**Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 0091561-03.2023.8.19.0000**

**Representante:** Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro

**Representada:** Câmara Municipal do Rio de Janeiro

**Legislação:** Lei n.º 6.236/2017 do Rio de Janeiro

**Relator:** Desembargador Luiz Fernando de Andrade Pinto

## ACÓRDÃO

**REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.236 DE 2017 DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE “INSTITUI O HOSPITAL PÚBLICO VETERINÁRIO E OS POSTOS DE SAÚDE PARA ATENDIMENTO DE ANIMAIS NO RIO DE JANEIRO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”. LEI QUE CRIA ATRIBUIÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, INTERFERINDO NA SUA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO, VIOLANDO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 145, II E VI, ALÍNEA A, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CONFIGURADAS. REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.**

1. Estabelece o art. 145, incisos II e VI, alínea a, da Constituição Estadual, que compete privativamente ao chefe do executivo o exercício da direção superior da administração e a disposição sobre a organização e o funcionamento da administração. Em razão do princípio da simetria, tal dispositivo constitui norma de repetição obrigatória porquanto configura projeção do princípio da separação dos poderes, previsto nos artigos 2º da Carta Magna e art. 7º, da Constituição Estadual. É, portanto, de observação compulsória pelos municípios na deflagração e condução do processo legislativo, sendo certo que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro traz, em seu art. 107, tal previsão;

2. *In casu*, tem-se representação por inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal n.º 6.236/2017, que “institui o





**Hospital Público Veterinário e os Postos de Saúde para atendimento de animais no Rio de Janeiro, e dá outras providências”;**

**3. Lei impugnada que institui no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro o Serviço de Hospital Veterinário Público Municipal, Serviço de Postos de Atendimento Veterinário gratuito e Farmácia Veterinária Popular. Determina, ainda, que as despesas decorrentes da sua execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, e que o Poder Executivo a regulamentará, no que couber, no prazo máximo de cento e vinte dias, contados da data de sua publicação;**

**4. Em que pese a louvável intenção do legislador, forçoso reconhecer que a lei mencionada cria atribuições para a Administração Municipal, estabelecendo não somente diretrizes, mas determinando a instituição de Hospital Veterinário Público Municipal, de Postos de Atendimento Veterinário gratuito e de Farmácia Veterinária Popular, fixando, inclusive, prazo para a sua regulamentação;**

**5. Criação de atribuições para o Executivo Municipal que implica interferência no seu funcionamento e organização, violando o princípio da separação dos poderes. Definição das atribuições dos órgãos municipais que constitui matéria típica da Administração, atinente à iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo;**

**6. Inconstitucionalidade formal e material caracterizadas;**

**7. Procedência do pedido.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0091561-03.2023.8.19.0000, em que é representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO e representada a CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO.





A C O R D A M os Desembargadores do órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por UNANIMIDADE de votos, em julgar procedente o pedido, nos termos do voto do Relator.

## RELATÓRIO

Trata-se de representação por inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal n.º 6.236/2017, que “institui o Hospital Público Veterinário e os Postos de Saúde para atendimento de animais no Rio de Janeiro, e dá outras providências”.

Alega o representante que a lei impugnada invade a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e funcionamento da Administração, conforme estabelecido no art. 145, inciso VI, alínea “a” e no art. 112, §1º, II, “d” da Constituição Estadual do Rio de Janeiro; que a lei determina a criação de hospital público veterinário, postos de atendimento veterinário gratuito e farmácias veterinárias populares, atribuindo novas funções e responsabilidades à Administração Pública Municipal sem a iniciativa do Executivo; que cabe ao Executivo instituir políticas públicas relacionadas à proteção da saúde do animal, seja por intermédio de planos e/ou programas de governo, com a participação e articulação dos órgãos técnicos e servidores da Administração Pública para sua implementação; que tal interferência configura vício de iniciativa e viola o princípio da separação dos poderes, consagrado no art. 7º da CERJ.

Aduz que, além disso, a lei cria despesas sem a devida previsão orçamentária, contrariando o art. 209 da CERJ; que a implementação das medidas previstas na lei - criação de hospitais, postos de atendimento e farmácias populares - implica custos adicionais significativos para a Administração, que não foram contemplados no orçamento municipal; e que a obrigatoriedade de execução de tais medidas sem a correspondente dotação orçamentária prevista fere o princípio da legalidade orçamentária, conforme disposto no art. 211, I, da CERJ.

Requer a procedência da representação, para que seja reconhecida, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.236/2017.

Informações prestadas pela Câmara de Vereadores do Município do Rio de Janeiro, em índex 45. Defende que a lei estabelece apenas diretrizes gerais, sem impor obrigações diretas ao Poder Executivo. Ressalta que a determinação de critérios é função típica do processo legislativo e que a discricionariedade administrativa do Executivo é preservada, eis que lhe cabe regulamentar a lei e decidir sobre a viabilidade e alocação de recursos.





Sustenta que a autonomia do Poder Executivo está garantida pelo art. 6º da lei, que determina a sua regulamentação pelo Executivo no prazo de cento e vinte dias, condicionando a implementação das diretrizes à avaliação de oportunidade e conveniência, inclusive orçamentária; e que, assim, não há lesão à autonomia do Executivo nem violação ao princípio da separação dos poderes. Requer, ao final, a improcedência da representação.

Certidão, em índex 51, apontando que não houve manifestação da Procuradoria Geral do Município, apesar de intimada eletronicamente.

Manifestação da Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro, em índex 56. Alega, em síntese, que a lei é inconstitucional por vício de iniciativa, uma vez que a organização administrativa é de competência privativa do Poder Executivo; que a imposição de atribuições a órgãos do Poder Executivo por lei de iniciativa parlamentar viola o princípio da separação de poderes; e que deve ser julgado procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei n.º 6.236/2017 em razão da violação aos art. 7º; art. 112, § 1º, II, d, c/c art. 145, VI Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Parecer da d. Procuradoria-Geral de Justiça, em índex 65, opinando pela procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.236/2017 do Município do Rio de Janeiro. Refere que a lei impugnada invade a esfera decisória da Chefia do Poder Executivo ao dispor sobre a gestão administrativa, criando órgãos e estipulando o atendimento gratuito em hospitais, postos de saúde e farmácias veterinárias; que há afronta os arts. 7º, 112, § 1º, II, alínea “d” e 145, VI, “a”, da Carta Estadual, de observância obrigatória pelos municípios por força do princípio da simetria, inscrito no art. 345 da CERJ.

É o relatório.

### VOTO

Trata-se de representação por inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. Prefeito do Município do Rio de Janeiro, tendo por objeto a Lei Municipal n.º 6.236/2017, que “institui o Hospital Público Veterinário e os Postos de Saúde para atendimento de animais no Rio de Janeiro, e dá outras providências”.

O ato impugnado possui o seguinte teor:

*“Lei Municipal nº 6.236 de 2017 - Município do Rio de Janeiro  
Institui o Hospital Público Veterinário e os Postos de Saúde  
para atendimento de animais no Rio de Janeiro, e dá outras  
providências*





*Art. 1º - Fica instituído o Serviço de Hospital Veterinário Público Municipal, a ser criado pelo Poder Público neste Município, objetivando garantir o atendimento veterinário gratuito e demais procedimentos indispensáveis para a saúde dos animais.*

*Art. 2º - Fica instituído o Serviço de Postos de Atendimento Veterinário gratuito, a serem criados pelo Poder Público neste Município, enfatizando as áreas onde for constatado maior número de animais domésticos e população com baixa renda.*

*Art. 3º - O atendimento gratuito no Hospital Público Veterinário e nos Postos de Atendimento Veterinário oferecerá todos os equipamentos e procedimentos necessários para o tratamento do animal, incluindo também vacinações, remédios, castração permanente, cirurgia e tratamento pós-cirúrgico.*

*§ 1º - O atendimento referido nos arts. 1º a 3º poderá ser utilizado gratuitamente por Organizações Não Governamentais registradas neste Município, que tenham entre suas finalidades estatutárias a proteção animal, bem como por protetores independentes de animais, desde que devidamente cadastrados no Hospital e nos Postos de Atendimento Público.*

*§ 2º - O Hospital e os Postos de Atendimento Veterinário implantarão Farmácia Veterinária Popular destinada a fornecer remédios para tratamento de animais de propriedade de pessoas de baixa renda e de instituições e pessoas enquadradas no § 1º deste dispositivo.*

*Art. 4º - Para a fiel execução desta Lei, o Poder Público poderá celebrar convênios com instituições ou empresas públicas e privadas.*

*Art. 5º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.*

*Art. 6º - O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que couber, no prazo máximo de cento e vinte dias, contados da data de sua publicação.*

*Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Câmara Municipal do Rio de Janeiro, 05 de setembro de 2017.*

*Vereador JORGE FELIPPE, Presidente.”*



Como se vê, a supramencionada lei institui no âmbito da Cidade do Rio de Janeiro o Serviço de Hospital Veterinário Público Municipal, Serviço de Postos de Atendimento Veterinário gratuito e Farmácia Veterinária Popular.

A lei determina, ainda, que as despesas decorrentes da sua execução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário, e que o Poder Executivo a regulamentará, no que couber, no prazo máximo de cento e vinte dias, contados da data de sua publicação.

Em que pese a louvável intenção do legislador, forçoso reconhecer que a lei mencionada cria atribuições para a Administração Municipal, estabelecendo não somente diretrizes, mas determinando a instituição Hospital Veterinário Público Municipal, de Postos de Atendimento Veterinário gratuito e de Farmácia Veterinária Popular, fixando, inclusive, prazo para a sua regulamentação.

Dessa forma, embora não disponha sobre a criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública<sup>1</sup>, cria diversas obrigações à Administração Municipal e, portanto, implica interferência no funcionamento e na organização da Administração Pública Municipal.

Com efeito, a definição das atribuições dos órgãos municipais constitui matéria típica da Administração, atinente à iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

Nesse diapasão, estabelece o art. 145, incisos II e VI, alínea a, da Constituição Estadual, que compete privativamente ao chefe do executivo o exercício superior da administração e a disposição sobre a organização e o funcionamento da administração, *verbis*:

*Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*(...)*

*II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

<sup>1</sup> \* Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

\* Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 72, de 04 de junho de 2019.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)\* d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, caput, VI, da Constituição; (NR)

\* Nova redação dada pelo art. 12 da Emenda Constitucional nº 53, de 26/06/2012. (D.O. de 27/06/2012)





(...)

\* VI - *dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

(..)

\* *Nova redação dada pelo art. 13 da Emenda Constitucional nº 53, de 26/06/2012. (D.O. de 27/06/2012)*

Em razão do princípio da simetria, tal dispositivo constitui norma de repetição obrigatória porquanto configura projeção do princípio da separação dos poderes, previsto nos artigos 2º da Carta Magna e art. 7º, da Constituição Estadual, *verbis*:

*Constituição da República*

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

.....

*Constituição Estadual*

*Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

É, portanto, de observação compulsória pelos municípios na deflagração e condução do processo legislativo, sendo certo que a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro<sup>2</sup> traz, em seu art. 107, tal previsão:

*Art. 107 - Compete privativamente ao Prefeito:*

(...)

*II - exercer, com auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;*

(...)

*VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;*

(...)

<sup>2</sup> [https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205.pdf](https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205.pdf)





A propósito, a Tese nº 917 firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911, submetido ao regime de repercussão geral, a *contrario sensu*:

*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).*

Nesse sentido, bem apontado pelo *Parquet* no parecer de índice 65:

*"In casu, a norma fustigada invade esfera decisória da Chefia do Poder Executivo, ao dispor sobre a gestão administrativa, criando novos órgãos e estipulando o atendimento gratuito em hospitais, postos de saúde e farmácias veterinárias.*

*A criação de órgãos públicos e de novas atribuições para o Poder Executivo implica a admissão de profissionais especializados e a aquisição de equipamentos e insumos, com o conseqüente aumento da despesa pública, em cenário de recursos sempre insuficientes, razão por que compete ao Chefe daquele Poder estabelecer prioridades e gerir, de forma eficiente, os recursos econômicos, materiais e humanos de que dispõe".*

*Descabe, outrossim, conferir aos dispositivos citados interpretação que lhes atribua cunho de mera recomendação, cuja observância fique na dependência de critérios de conveniência e oportunidade. Não pode o Legislativo "autorizar" o Executivo a praticar atos insertos no âmbito da competência que lhe é própria, ou limitar-se a expedir meras recomendações, desprovidas de obrigatoriedade.*

*É nítida, nas disposições acima apontadas, a afronta aos arts. 7º, 112, § 1º, II, "d" e 145, VI, "a", da Carta Estadual, normas de observância obrigatória pelos Municípios, nos termos do art. 345, da CERJ, incompatibilidade que deve ser declarada por essa colenda Corte Fluminense."*

Somo precedentes deste Eg. Órgão Especial:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.014, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL, QUE "INSTITUI O PROGRAMA "SAMU VETERINÁRIO", NO MUNICÍPIO DE PARAÍBA DO SUL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS". INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LEI





IMPUGNADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CRIAR O SERVIÇO DO ATENDIMENTO MÓVEL VETERINÁRIO DE PARAÍBA DO SUL/RJ, COM FUNCIONAMENTO VINTE E QUATRO HORAS, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE URGÊNCIA/EMERGÊNCIA A ANIMAIS ERRANTES, DOMÉSTICOS OU DOMESTICADOS, SILVESTRES, NATIVOS OU EXÓTICOS, ANIMAIS RECOLHIDOS POR PROTETORES E ASSOCIAÇÕES DE PROTEÇÃO ANIMAL E ANIMAIS RECOLHIDOS APÓS DENÚNCIAS DE MAUS TRATOS, BEM COMO DE SERVIÇO VETERINÁRIO AMBULATORIAL AOS ANIMAIS SOB POSSE DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "D", 145, INCISO VI, ALÍNEA "A" E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (0085456-10.2023.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 26/02/2024 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

.....

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.840, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2020, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, A QUAL DISPÕE SOBRE A VACINAÇÃO DE CÃES E GATOS CONTRA A RAIVA NO ÂMBITO DAQUELE MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI IMPUGNADA, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE AO ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DE VACINAÇÃO DE CÃES E GATOS CONTRA A RAIVA, ESPECIFICANDO, INCLUSIVE, A DATA EM QUE DEVERÁ SER REALIZADA - NUM ÚNICO DIA DO ANO - INTERFERIU EM MATÉRIA AFETA À GESTÃO ADMINISTRATIVA. NORMA EM EXAME QUE, AO DETERMINAR A ATUAÇÃO DA SUBSECRETARIA MUNICIPAL DE BEM-ESTAR ANIMAL EM PARCERIA COM CENTROS DE PESQUISA E LABORATÓRIOS E A PRESENÇA DE UM MÉDICO VETERINÁRIO EM CADA





POSTO PARA SUPERVISIONAR A CAMPANHA DE VACINAÇÃO, CRIOU ATRIBUIÇÕES E OBRIGAÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, INCORRENDO EM AFRONTA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º, 112, § 1º, INCISO II, ALÍNEA "D", 145, INCISO VI, ALÍNEA "A" E 345, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (0091583-95.2022.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). LUIZ ZVEITER - Julgamento: 31/07/2023 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Representação por inconstitucionalidade proposta contra a Lei Municipal nº 5.164, de 17 de agosto de 2015, que instituiu o Programa de Atendimento Veterinário, destinado ao tratamento dos animais domésticos no âmbito do Município de Volta Redonda. Vício formal de iniciativa. Norma legal que tratou de matéria relativa a gestão administrativa, cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art.112, § 1º, inciso II, "d", c/c art.145, inciso VI, "a", da Carta Fluminense. Os Estados e Municípios devem observar, no processo de elaboração das leis, as normas relativas a iniciativa do processo legislativo. Princípio constitucional da separação e independência dos poderes (art.2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição Estadual). Reconhecimento da inconstitucionalidade formal. Procedência do pedido. (0056423-53.2015.8.19.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Des(a). CLAUDIO BRANDÃO DE OLIVEIRA - Julgamento: 12/06/2017 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL)

Do exposto, conclui-se, portanto, restar evidenciada a inconstitucionalidade formal e material da lei impugnada.

À conta de tais fundamentos, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA DA PRESENTE REPRESENTAÇÃO** para declarar a inconstitucionalidade, com efeitos *ex tunc*, da Lei nº 6.236 de 2017 do Município do Rio de Janeiro.

Rio de Janeiro, 22 de julho de 2024.

Desembargador LUIZ FERNANDO DE ANDRADE PINTO





**Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro**  
**Órgão Especial**



Relator

