

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia consiste em definir se é constitucional lei estadual de iniciativa parlamentar que estabelece políticas públicas referentes à proteção e controle de reprodução de cães e gatos.

### **1. Das alegações de vício formal**

#### 1.1 Da suposta reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo

A prerrogativa da iniciativa legislativa para dispor sobre atribuições da Administração Pública é tema recorrente nas causas trazidas ao conhecimento do Supremo.

A elaboração de lei é função típica do Poder Legislativo. A regra é, portanto, a legitimidade da atuação parlamentar na deflagração do processo legislativo. Qualquer restrição nesse campo deve decorrer explicitamente do Texto Constitucional.

À luz da jurisprudência desta Corte, a reserva de iniciativa material não se presume, tampouco comporta interpretação extensiva. Antes, constitui exceção e surge apenas quando presente a necessidade de preservação do ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário (ADI 724, ministro Celso de Mello).

Conforme consignei no julgamento do RE 732.686, da relatoria do ministro Luiz Fux, as situações em que a Constituição Federal reservou ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei estão previstas em rol taxativo no art. 61 e dizem respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública, especialmente no que concerne aos órgãos e servidores do Executivo (ADI 3.394, ministro Eros Grau).

Nessa esteira, a mera possibilidade de uma proposição parlamentar ter como consequência o aumento de despesas para a Administração não se revela circunstância suficientemente apta a caracterizar violação à cláusula de reserva de iniciativa.

No julgamento do ARE 878.911, ministro Gilmar Mendes, o Plenário

examinou lei municipal que estabelecia a obrigatoriedade da instalação de câmeras de segurança em escolas públicas e cercanias.

A questão foi submetida à sistemática da repercussão geral – Tema n. 911 –, e, em 30 de setembro de 2016, acabou fixada tese no sentido de não ser reservada ao Chefe do Poder Executivo a competência para apresentar projeto de lei do qual decorra despesa para a Administração Pública, **desde que a proposição não disponha sobre a estrutura, as atribuições dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos**. O acórdão ficou assim resumido:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878.911 RG, ministro Gilmar Mendes, *DJe* de 11 de outubro de 2016)

O precedente reafirma o entendimento consolidado desta Casa quanto à prerrogativa do Chefe do Executivo para a propositura de lei relacionada à estrutura administrativa, consideradas a criação de órgãos e a fixação de atribuições. Confira-se:

DIPLOMA LEGAL – ÓRGÃO DO EXECUTIVO – CRIAÇÃO – INICIATIVA – VÍCIO FORMAL. Surge vício de iniciativa quando o diploma legal teve origem na própria Assembleia e versa a **criação de órgão vinculado à Secretaria de Estado da Saúde**.

(ADI 2.940, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 18 de fevereiro de 2015 – grifei)

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte.

1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade.

2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007.

3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, *a*, e o art. 61, §1º, inc. II, *e*, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual.

4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: “Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre **atribuições de órgãos da Administração Pública** (art. 61, § 1º, II, “e” e art. 84, VI, da Constituição Federal).”

(ADI 3.981, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 20 de maio de 2020 – grifos nossos)

PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Ao Chefe do Executivo estadual compete a iniciativa de projetos de lei versando **estrutura administrativa**, a teor dos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal, aplicáveis, por simetria, às unidades federativas.

BENEFÍCIO – PARÂMETRO – SALÁRIO MÍNIMO – VINCULAÇÃO – IMPOSSIBILIDADE – INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É constitucional

referência ao salário mínimo contida em norma de regência de benefício assistencial como a fixar valor unitário na data da edição da lei, vedada vinculação futura como mecanismo de indexação.

(ADI 4.726, ministro Marco Aurélio, *DJe* de 30 de novembro 2020 – com meus grifos)

Pois bem. No caso dos autos, a Lei n. 7.427/2012 de Alagoas não dispõe sobre a organização ou estrutura da Administração estadual, não cria órgão vinculado ao Executivo local ou lhe fixa atribuições, tampouco disciplina o regime jurídico de servidores do Estado.

Antes, o diploma consiste em legítima opção político-normativa que dá forma a política pública direcionada à proteção dos animais – em específico, aqueles abandonados ou em situação de rua. Observem o conteúdo jurídico essencial dos dispositivos:

Art. 2º: prevê instrumentos para a efetivação de medidas sanitárias;

Art. 3º: proíbe o sacrifício de animais, ressalvando a eutanásia;

Art. 4º: disciplina o procedimento da eutanásia, permitida em casos excepcionais, como de doença grave ou potencialmente prejudicial à saúde dos seres humanos e outros animais;

Art. 5º: regula hipóteses em que autorizadas a esterilização e a disponibilização para adoção;

Art. 6º: estatui programa especial de adoção;

Art. 7º: veda o abandono de animais;

Art. 8º: dispõe sobre a esterilização;

Art. 9º: preconiza a proteção dos animais durante o manejo e transporte.

Art. 10: faculta ao poder público o implemento de medidas que possam dar efetividade à Lei, a exemplo de visitação pública dos animais disponíveis para adoção; manutenção de animais não adotados; realização de campanhas de conscientização quanto à vacinação, às práticas de maus tratos e ao abandono; orientação aos adotantes e à comunidade; fiscalização das ações dos órgãos da Administração Pública; e produção normativa direcionada à defesa dos animais.

Ora, cuida-se, a meu ver, de política que concretiza a incumbência constitucional preconizada no art. 225, *caput* e inciso VII – tanto do poder

público quanto da coletividade – de proteger, de forma geral, o meio ambiente e, no particular, a fauna:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Além disso, o Texto Constitucional é categórico ao outorgar a todos os entes da Federação competência administrativa na proteção da fauna, bem assim ao estabelecer a atribuição concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre o tema:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Não me parece, portanto, que a legislação estadual inquinada deva, necessariamente, decorrer de projeto de autoria do Governador apenas por tangenciar atribuições que lhe são próprias.

Ora, a adoção de medidas sanitárias e protetivas de animais em situação de rua objetiva, em última instância, resguardar a saúde pública dos próprios seres humanos, direito fundamental que exige da

Administração Pública prestações positivas voltadas à redução do risco de doença e de outros agravos (CF, art. 196):

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Discussão análoga acerca da reserva de iniciativa foi devolvida ao Supremo no julgamento do RE 732.686, da relatoria do ministro Luiz Fux e paradigma do Tema n. 970 da repercussão geral. Na ocasião, o Tribunal examinou leis municipais que, a título de política ambiental, disciplinavam a distribuição de sacolas plásticas por estabelecimentos comerciais.

Sob o ângulo formal, alegava-se que as normas que instituíam limitações às atividades econômicas seriam reservadas à iniciativa do Chefe do Executivo.

O Colegiado concluiu pela ausência do vício apontado. Do voto do Relator colhe-se o entendimento de que a fiscalização e a aplicação de penalidades são atribuições ínsitas à Administração Pública, de modo que a criação de novas não tem o condão de acarretar a legitimidade exclusiva do Chefe do Executivo para propor a lei.

A Corte consignou, ainda, que, se a lei não designa a criação de novo ente público, presume-se que a execução das atividades instituídas será incorporada na estrutura e quadros existentes. Veja-se a ementa do acórdão, publicado no *DJe* de 15 de junho de 2023:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 7.281/2011 DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP. VALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA NORMATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS MUNICIPAIS**

**SOBRE DIREITO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DISCIPLINA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E RESTRIÇÕES À LIBERDADE ECONÔMICA. COMPATIBILIDADE COM A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.**

[...]

2. É constitucional lei de iniciativa parlamentar que, sem que se modifique a estrutura ou a atribuição dos órgãos do Executivo, cria novas atribuições de fiscalização atribuídas ao poder público.

3. O exercício da atividade econômica e empresarial de forma protetiva ao meio ambiente é elemento integrante do conteúdo jurídico-constitucional da livre iniciativa, em concretização do desenvolvimento sustentável.

[...]

5. Tese de repercussão geral: **É constitucional formal e materialmente lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis.**

6. Modulação dos efeitos da decisão, conferindo-se o prazo de 12 (doze) meses, a contar da publicação da ata do presente julgamento, para que os órgãos públicos e os agentes privados alcançados pela lei municipal possam se adaptar à incidência de suas disposições.

7. Recurso extraordinário **conhecido e provido.**

Na espécie, nada obstante a legislação questionada estabeleça política pública a implicar para o poder público atribuições e despesas, não foi criado órgão, tampouco disciplinada a estrutura da Administração.

As atribuições previstas na legislação – relativas a controle reprodutivo, eutanásia, disponibilização para adoção e tutela de cães e gatos – são encargos da Administração Pública que decorrem dos comandos constitucionais versados nos arts. 23, VII, e 225, VII.

Quanto ao art. 10 do diploma impugnado, as medidas estipuladas não constituem obrigações de fazer para a Administração Pública. Antes, retratam uma faculdade conferida ao poder público, a fim de atingir os objetivos pretendidos – proteção do meio ambiente, da fauna e da saúde

humana.

Afasto a alegação de vício formal alusivo à reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

### 1.2 Da alegada usurpação de competência dos Municípios para editar normas de interesse local

O Estado Federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, conferindo espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (CF, art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (CF, arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente federado, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

A Carta de 1988 prevê a competência legislativa municipal para tratar de matéria de interesse local (art. 30, I), que diz respeito às necessidades imediatas do Município.

Assim, presente o interesse local, as municipalidades podem, além de suplementar a legislação federal e estadual (art. 30, II), editar normas cujo interesse predominante é próprio.

Conforme consignei neste voto, a proteção da fauna e do meio ambiente, por dicção expressa da Constituição Federal, se insere na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito

Federal (CF, art. 24, VI e VII).

Ademais, o art. 225 da Carta de 1988 – já citado – previu tanto para o poder público quanto para a coletividade o dever de defender o meio ambiente – aí incluídos os animais – para as presentes e futuras gerações.

À luz do que ressaltai no julgamento do RE 732.686, ministro Luiz Fux, embora a coletividade responda por essa obrigação, o principal devedor é mesmo o Estado, a quem o constituinte atribuiu o encargo de adotar providências, legislativas e administrativas, com vistas à promoção da efetiva tutela do direito fundamental em causa.

O Texto Constitucional pretendeu, sem dúvida, eliminar qualquer distinção entre os entes federativos quanto ao dever a eles conferido no sentido de tomar medidas para a defesa do meio ambiente.

Não por outra razão, o Supremo, em diversas oportunidades, reconheceu a competência dos Municípios para dispor sobre o meio ambiente, mediante regulamentação suplementar em harmonia com as diretrizes federais e/ou estaduais.

Nesse contexto, a Corte, ao examinar a questão posta no RE 586.224, da relatoria do ministro Luiz Fux, piloto do Tema n. 145/RG, *DJe* de 8 de maio de 2015, fixou a seguinte tese jurídica: *“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”*

Tal compreensão sinaliza a importância dada à proteção do meio ambiente – aí incluída a fauna – pelos poderes públicos de todos os entes federados, mediante atuação normativa, administrativa, fiscalizatória, sancionatória e controladora, tendo sido ratificada no julgamento do RE 194.704, ministro Edson Fachin, *DJe* de 17 de novembro de 2017; da ADI 6.288, ministra Rosa Weber, *DJe* de 3 de dezembro de 2020; da ADPF 567, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 29 de março de 2021; e da ADI 2.142, ministro Luís Roberto Barroso, *DJe* de 4 de julho de 2022.

Outrossim, admite-se que os Municípios atuem de forma mais protetiva ao meio ambiente do que a legislação federal ou estadual, com

fundamento nas peculiaridades locais e na preponderância de seu interesse.

Conquanto possam eles atuar de forma particular e protetiva ao meio ambiente e à fauna, o estabelecimento de normas e diretrizes gerais é reservado à União e aos Estados.

Na espécie, o requerente articula que a disciplina da matéria relativa à proteção de cães e gatos encontrados na rua cabe aos Municípios, por se tratar de questão supostamente de interesse local. Sustenta, ainda, não ser razoável que o Estado possua centros de recolhimento de animais em todo o seu território.

O argumento não prospera. A edição de lei estadual sobre a temática não invade a competência municipal, justificada pela preponderância do interesse local.

A Lei n. 7.427/2012 do Estado de Alagoas não constitui óbice à atuação dos Municípios. Tampouco ultrapassa os limites da competência dos Estados e do Distrito Federal, imiscuindo-se nos interesses locais.

A política estipulada no diploma ora impugnado visa assegurar, ainda, outros direitos fundamentais, como a saúde pública, ao evitar a disseminação de doenças.

O tema é relevante, a impactar todos os Municípios de Alagoas, e merece diretrizes legais gerais, sem que isso impossibilite a atuação suplementar do legislador municipal, relativamente às suas particularidades.

Não reconheço vício formal atinente à usurpação de competência dos Municípios para editar normas de interesse local.

### **3. Dispositivo**

Do exposto, julgo improcedente o pedido.

É como voto.