



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACORDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº

ACÓRDÃO



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento nº 994.09.261484-2, da Comarca de Paraguaçu Paulista, em que é agravante PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTANCIA TURISTICA DE PARAGUAÇU PAULISTA sendo agravado MINISTERIO PUBLICO.

ACORDAM, em 12ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "DERAM PROVIMENTO AO RECURSO. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores WANDERLEY JOSÉ FEDERIGHI (Presidente) e BURZA NETO.

São Paulo, 10 de março de 2010.

OSVALDO DE OLIVEIRA
RELATOR



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº. 4305

COMARCA: PARAGUAÇU PAULISTA

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº. 994.09.261484-2

AGRAVANTE: PREFEITURA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA
TURÍSTICA DE PARAGUAÇU PAULISTA

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO

**AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO
CIVIL PÚBLICA.**

1. Tutela de interesses difusos e/ou coletivos – Adoção de políticas sanitárias para o controle de zoonoses e a implantação de programas para recolhimento de animais domésticos abandonados na via pública – Município de Paraguaçu Paulista - Legitimidade ativa do Ministério Público do Estado de São Paulo para o processo – Inteligência do artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal nº. 8.625, de 12/fevereiro/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), combinado com os artigos 1º, inciso IV, e 5º, inciso I, ambos da Lei Federal nº. 7.347, de 24/julho/1985 (Lei da Ação Civil Pública).

2. Deferimento de liminar – Determinação de recolhimento de todos os animais abandonados nas vias públicas, mediante disponibilização para adoção – Medida materialmente inexecutável – Município que não mantém e/ou dispõe de local apropriado para o recolhimento de cães (canil) e gatos (gatil) – Inviabilidade de impor-se à administração municipal o cumprimento da decisão em seu alcance pragmático, por absoluta inexecutabilidade material, comprometendo a eficiência da medida - Questão envolta na lide que carece de maior discussão e debate, com possibilidade de ampla dilação probatória - Circunstância que ilide a presença dos requisitos legais autorizadores da tutela de urgência em intensidade suficiente para a sua preservação – Reforma da decisão.

3. Recurso provido.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Trata-se de **agravo de instrumento** interposto contra o ato decisório de fls. 203/205, que **deferiu a liminar** para determinar que: **(1)** a agravante inicie o recolhimento imediato de todos os cães e gatos que estiverem soltos nas ruas da cidade, devendo recolher todos os animais no prazo de quinze (15) dias, dando destinação adequada, nos termos do artigo 109 da Lei Complementar Municipal nº. 15/95. Após a data supra, ressaltou que os novos animais que vierem a ser abandonados deverão também ser recolhidos de imediato; **(2)** no prazo de setenta e duas (72) horas, após o recebimento de cada animal, disponibilize-o para adoção. No caso de descumprimento de cada obrigação, fixou multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais). Anotou que os demais pedidos ministeriais, em razão de sua complexidade, natureza satisfativa e irreversibilidade, serão analisados após a instrução do feito, citando-se, mediante a respectiva expedição do necessário.

A agravante alega (fls. 02/22), em síntese, que o Ministério Público é carecedor da ação civil pública, porque não houve investigação sobre questões orçamentárias, programáticas e financeiras que vinculam a administração local. Os impactos financeiros da medida não foram sopesados pelo *parquet* antes do ajuizamento da ação (custo de realização de obras, construção de prédio, equipamentos, contratação de pessoal, compra de maquinário, veículos, alimentação, etc). A pretensão invade competência privativa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

do Chefe do Executivo. Não pode paralisar toda sua atividade administrativa para dedicar-se exclusivamente ao controle de zoonoses. Vem tomando diversas medidas para o controle de vetores e zoonoses. A petição inicial, assim, é inepta. Além disso, a Lei Estadual nº. 12.916/08 vincula o Estado e não os Municípios. A Lei Estadual nº. 12.916/08 é formalmente inconstitucional, por violação aos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 167, incisos I e II, da Constituição Federal, uma vez que cria despesas e define atribuições ao Executivo local através de projeto de iniciativa de deputado estadual. Não estão presentes os requisitos autorizadores da medida liminar.

O recurso foi devidamente recebido, com a **concessão de efeito suspensivo** (fls. 211/213), sobrevivendo as informações do MM. Juízo de Direito *a quo* (fls. 223/224 e 285/286). O Ministério Público, inclusive em segundo grau, manifestou-se nos autos (fls. 226/241 e 297/300).

É o relatório.

O recurso merece provimento.

De início, consigne-se que a pretensão recursal ora veiculada pela Prefeitura Municipal da Estância Turística de Paraguaçu Paulista não pode extrapolar os extremos relativos à análise da presença dos pressupostos legais para a concessão da tutela de urgência solicitada pelo Ministério Público, nos limites do que foi

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

determinado pelo MM. Juízo de Direito *a quo* na decisão hostilizada (fls. 203/205), sob pena de imiscuir-se prematura e indevidamente no tema de fundo da ação civil pública e de outras matérias que lhe são ínsitas. Tendo em vista que a ação civil pública ainda está em estágio inicial de formação da relação jurídica processual, com a citação e o oferecimento de resposta, é descabida a apreciação das prejudiciais atinentes à eventual vinculação da agravante aos ditames da Lei Estadual nº. 12.916/08 e à sua constitucionalidade frente ao disposto nos artigos 61, § 1º, inciso II, alínea “e”, e 167, incisos I e II, da Magna Carta. A avaliação dessas matérias, consoante anotado na decisão agravada (fls. 203/205), foi remetida para a etapa decisória da ação civil pública, a qual, até então, sequer foi contestada, pois entendeu o juízo da causa que estariam subordinadas e agregadas ao *meritum causae*. Por isso, para que não haja supressão de instância, em respeito à fase postulatória em que se localiza a ação civil pública, o exame da pretensão recursal, repita-se, restringir-se-á apenas e tão-somente à presença dos requisitos autorizadores da medida liminar *initio litis*, bem como seu alcance e extensão diante da tese de defesa da agravante.

De outra parte, ficou assentada, na decisão agravada, a legitimidade ativa do Ministério Público para a ação, cujo entendimento se perfilha. É o que define expressamente a norma do artigo 25, inciso IV, alínea “a”, da Lei Federal nº. 8.625, de 12/fevereiro/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público):

“Artigo 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos". É o que também prescreve a regra do artigo 1º, inciso IV, combinado com o artigo 5º, inciso I, ambos da Lei Federal nº. 7.347, de 24/julho/1985 (Lei da Ação Civil Pública), *in verbis*: **"Artigo 1º. Regem-se pelas disposições desta lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (...) IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (...). Artigo 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público"**. Relevando-se que a presente ação objetiva a tutela de interesses difusos e/ou coletivos relacionados à saúde pública — adoção de políticas sanitárias para o controle de zoonoses e a implantação de programas para recolhimento de animais domésticos abandonados na via pública —, não há dúvida de que o Ministério Público tem pertinência subjetiva ativa para propô-la, visando obrigar a agravante a incrementar medidas que confirmem plena efetividade ao comando normativo ora em discussão (Lei Estadual nº. 12.916/08 e Lei Complementar Municipal nº. 15/95, que instituiu o Código de Posturas do Município de Paraguaçu Paulista, fls. 249/272). Se as medidas sugeridas pelo *parquet* são ou não pertinentes, inclusive com



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

sopeso da discricionariedade inspiradora da atuação administrativa e de suas fronteiras orçamentárias e financeiras, são matérias atinentes ao mérito da pretensão, o que dispensa, por ora, maior detalhamento nesta sede.

A decisão concessiva da liminar determinou o cumprimento de duas (2) obrigações pela agravante: (a) recolhimento imediato de todos os cães e gatos soltos e abandonados nas vias públicas, no prazo de quinze (15) dias, dando-lhes destinação adequada, mediante (b) disponibilização dos animais para adoção, em setenta e duas (72) horas, sob pena de multa diária de R\$ 1.000,00 (mil reais). Não se ignora, é verdade, a salubridade da medida. No entanto, conforme ventilado na decisão de fls. 211/213, a tutela de urgência ora deferida, por sua complexidade e amplitude, recomenda uma discussão mais aprofundada da matéria, inclusive com a participação de entidades dedicadas ao tema, como ocorre com a APAPP (Associação de Proteção aos Animais de Paraguaçu Paulista). É indiscutível que a medida (recolhimento de animais soltos nas vias municipais em depósitos públicos), isoladamente considerada, há muito já tinha sido recomendada pelo Código de Posturas do Município de Paraguaçu Paulista (artigos 108 e 109). Porém, dada a sua extensão, o alcance e as restrições para a sua implantação, uma vez que o Município de Paraguaçu Paulista não mantém e não dispõe de local apropriado para o recolhimento de cães (canil) e gatos (gatil), consoante outrora informado ao Ministério Público (fls. 282/283), fica claro que a medida não chegará a bom termo, dada a sua visível

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

inexeqüibilidade e/ou inviabilidade para chegar-se a um resultado prático e satisfatório, o que implicaria na incidência de multa diária em desfavor da administração local, com graves repercussões negativas em suas contas que já se encontram deficitárias. Tanto isso é verdade que o Ministério Público, já preliminarmente, requereu que fosse determinado à agravante à construção, no prazo máximo de três (3) meses, de um Centro de Controle Populacional de Cães e Gatos junto ao Departamento de Zoonoses, com estrutura adequada para a recepção e tratamento dos animais (fls. 28/29, item 2). Ora, se a agravante confessa que não dispõe de local próprio para o recolhimento e acomodação dos animais abandonados, como então admitir que a liminar seja cumprida nessa parte? Como disponibilizar, em setenta e duas (72) horas, os animais para adoção, se não se tem sequer um ambiente sanitariamente adequado para recepcioná-los e prepará-los para tanto? E se a adoção não se efetivar, onde esses animais serão acolhidos e/ou acomodados? Como se vê, a medida é materialmente inexeqüível. E se é materialmente inexeqüível, não se justifica mantê-la nesta sede. Isso não significa, evidentemente, que inexista a obrigação por parte da agravante, cuja questão está reservada para etapa processualmente adequada. O que se quer esclarecer é que, em sede de tutela emergencial, é inviável impor à agravante o cumprimento da decisão agravada em seu alcance pragmático, por absoluta inexeqüibilidade material, comprometendo a eficiência da medida. Veja-se, a propósito, que a agravante mantém programas de vacinação de cães e gatos e controle de doenças infecto-

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.

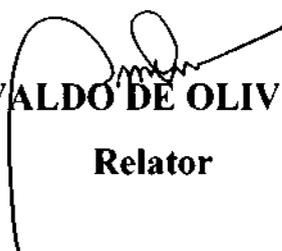


PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

contagiosas, segundo informou ao Ministério Público (fls. 273 e 281/282). Por outro lado, não mantém programa de controle de reprodução de cães e gatos e programa ambiental de proteção de animais domésticos. Em linhas gerais, está assente que a questão envolta na ação civil pública carece de maior discussão e debate, com possibilidade de ampla dilação probatória, cuja circunstância ilide a presença dos requisitos legais autorizadores da medida liminar em intensidade suficiente para a sua preservação, especialmente pela falta de plausibilidade do direito invocado pelo *parquet* relativamente à extensão e alcance da pretensão emergencial. Respeitada a íntima convicção do Ministério Público, inclusive atuante em segundo grau de jurisdição, a decisão agravada deve ser reformada em sua integralidade.

Finalizando, **o presente agravo de instrumento deve ser provido para reformar a decisão impugnada (fls. 203/205)** e, em conseqüência, determinar o prosseguimento da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado, sem a concessão da liminar.

Posto isso, **dá-se provimento ao recurso.**


OSVALDO DE OLIVEIRA
Relator

..