



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

**Número do** 1.0481.16.018410-9/001      **Númeraço** 0184109-  
**Relator:** Des.(a) Geraldo Augusto  
**Relator do Acordão:** Des.(a) Geraldo Augusto  
**Data do Julgamento:** 13/12/2022  
**Data da Publicaçáo:** 15/12/2022

**EMENTA:** APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - VIGILÂNCIA SANITÁRIA - CONTROLE DE ZOONOSES - OMISSÃO MUNICIPAL - EVIDENCIADA - SEPARAÇÃO DE PODERES - NÃO VULNERADA - REGULARIZAÇÃO - RECURSO PROVIDO EM PARTE.

Na esteira do entendimento do STF, o Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes. Porém, devem estar presentes três requisitos, quais sejam, a natureza constitucional da política pública reclamada, a existência de correlação entre ela e os direitos fundamentais, e a prova de que há omissão ou prestação deficiente pela Administração Pública, inexistindo justificativa razoável para tal comportamento.

Evidenciada a omissão da administração municipal e a inexistência de política pública eficiente no controle da população de cães e gatos abandonados, de se determinar a ação do referido a fim de atuar e intervir, evitando problemas ao meio ambiente, zoonoses e outros agravos à população.

O direito do cidadão não poderá ser restringido por meras alegações de cunho orçamentário, incumbindo ao Estado organizar-se financeiramente para a prestação desses serviços, não cabendo a invocação do princípio da "Reserva do Possível" por meio de simples alegação, sem demonstração concreta da impossibilidade do cumprimento de suas atribuições constitucionais.

APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0481.16.018410-9/001 - COMARCA DE



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

PATROCÍNIO - APELANTE(S): MUNICÍPIO DE GUIMARÂNIA -  
APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, a 1ª CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO VOLUNTÁRIO E, EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMAR EM PARTE A SENTENÇA.

DES. GERALDO AUGUSTO

RELATOR

DES. GERALDO AUGUSTO (RELATOR)

## VOTO

Trata-se de reexame necessário e recurso de apelação interposto contra a sentença (doc. 10), integrada pela decisão de ordem nº 14, que, nos autos da ação civil pública proposta pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS em face do MUNICÍPIO DE GUIMARÂNIA, julgou procedentes os pedidos iniciais, extinguindo a ação com resolução de mérito, nos termos do art. 487, I, CPC/15, para condenar o requerido: 1- nas obrigações de fazer e não fazer consubstanciadas nos pedidos iniciais de fls. 10v/12, itens "c", "d", "f", "m", "o", "p" "s", cumprimento imediato (ou seja, após a intimação da sentença), sob pena de uma multa por ato, a ser revertida em favor do FUNEMP; 2- nas obrigações de fazer consubstanciadas nos pedidos iniciais de fls. 10v/12, itens "a", "b", "e", "i", "j", "l", "k", no prazo de 1



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

(um) ano, sob pena de multa diária, por ato, a ser oportunamente fixada; 3- nas obrigações de fazer consubstanciadas nos pedidos iniciais de fls. 10v/12, itens "g", "h", "n", "o", "q" "r", "t", no prazo de 180 dias - sendo que o descumprimento de quaisquer das obrigações implicará na fixação de multa em fase de cumprimento de sentença. Custas pelo requerido. Honorários de sucumbência pelo requerido, estes arbitrados em 02 (dois) salários mínimos, em prol do Fundo mencionado à ff. 11.

Inconformada recorre a parte ré, argumentando, em síntese, que por questões financeiras/orçamentárias, não possui condições de custear o cumprimento dessas exigências, inclusive no que diz respeito à implementação de identificador eletrônico (microchip), tanto nos animais errantes, como nos particulares, medida que traria enorme onerosidade aos já combalidos cofres públicos. Ressalta que o Procedimento Preparatório que embasou a presente ação terminou de forma inconclusiva, com peças desconexas com seu objeto. Ressalta que não há provas da omissão do Poder Público, nem dados que comprovem o efetivo risco à saúde humana, capazes de justificar tais pedidos e ingerência do Poder Judiciário. Ressalta que conta com menos de 10.000 habitantes e se sustenta quase que exclusivamente através de receitas advindas de transferências constitucionais, sendo já, atualmente, amplamente impactado pela judicialização da saúde. Enfatiza que já houve mudanças na política local, sendo que os animais de rua contam com serviço veterinário, esterilização, socorro em caso de acidente e locais de recuperação disponibilizados por particulares engajados em sua proteção. Salaria que a construção de um canil e de um Centro de Controle de Zoonoses constituem atos discricionários da Administração. Pontua que possui grande interesse em realizar o controle populacional através de medidas como esterilização, o que já vem sendo realizado através de atendimento veterinário e castrações gratuitas. Que tais medidas estão em consonância com a situação orçamentária do Município. Ressalta que não há nos autos provas concretas acerca da ocorrência da morte de animais ou da omissão do ente público. Requer o provimento do recurso, para que sejam julgados improcedentes os pedidos iniciais.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Contrarrazões, em síntese, pelo desprovimento do recurso (doc. 18).

Parecer da d. Procuradoria de Justiça, em resumo, pelo desprovimento do recurso (doc. 24).

É o relatório.

Conhece-se do recurso, presentes os requisitos de admissibilidade necessários, e do reexame necessário, na forma do art. 496, I, CPC/15.

Depreende-se dos autos que o Ministério Público do Estado de Minas Gerais ajuizou a presente ação civil pública em face do Município de Guimarães, aduzindo que foi instaurado o Procedimento Preparatório nº. MPMG - 0481.15.000352-5, para apurar a omissão do poder público municipal na realização de política pública para controle da população de cães e gatos, o que vem causando graves problemas ambientais, sobretudo, por ofensa à proteção da fauna, "matança" de cães errantes, em estado de abandono.

Como visto, o d. sentenciante julgou procedentes os pedidos iniciais.

Como cediço, em regra, não compete ao Poder Judiciário a formulação e implementação de políticas públicas, pois nessa seara a atuação incumbe, prioritariamente, aos Poderes Legislativo e Executivo.

Contudo, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que, em face do princípio da supremacia da Constituição, é lícito ao Poder Judiciário adotar, em sede jurisdicional, medidas destinadas a tornar efetiva a implantação de políticas públicas, se e quando se registrar situação caracterizadora de inescusável omissão estatal.

Explicitando o tema, assim se manifestou a Corte:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

"A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência (ou insuficiência) de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental (...)" (EDC no AI 598.212/PR, Rel. Min. Celso de Mello).

Assim, na esteira do entendimento do STF, o Poder Judiciário pode, em situações excepcionais, determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação ao princípio da separação dos poderes.

Porém, devem estar presentes três requisitos, quais sejam, a natureza constitucional da política pública reclamada, a existência de correlação entre ela e os direitos fundamentais, e a prova de que há omissão ou prestação deficiente pela Administração Pública, inexistindo justificativa razoável para tal comportamento.

No caso em tela, não se olvida da natureza constitucional da tutela a ser prestada à comunidade, nos moldes dos art. 225, CR/88, com vistas a se evitar danos ambientais, incumbindo ao poder público, dentre outros, para tanto, a proteção da fauna e da 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.

Ademais, a Constituição Federal, em seu art. 196, garante a todos o direito à saúde, sendo dever do Estado à promoção de políticas públicas, sociais e econômicas que tenham por objetivo o acesso



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, bem como àquelas que visem à redução do risco de doenças ou outros agravos.

Nesse contexto, tem-se a atuação da vigilância com vistas a eliminar, diminuir ou prevenir os riscos à saúde e ainda, intervir em problemas sanitários. Dentre as ações preventivas de vigilância sanitária, inclui-se o controle de zoonoses - doenças ou infecções que são naturalmente transmissíveis entre animais vertebrados e seres humanos.

Ademais, evidenciada a omissão do Município no caso em comento, pois consta do relatório da Polícia Militar colacionado à ordem nº 02 (págs. 34/35):

"( ..) No depósito de lixo foi feito contato com Lázaro Dias Pereira que realiza o recolhimento de material reciclado no local onde relatou.., que apareceram alguns cães mortos no depósito, sem precisar a quantidade, e que as carcaças foram envolvidas com terra e lixo pela máquina de esteira que realiza o cobrimento do material... ocasionalmente aparecem animais mortos no local, levados pelos funcionários do setor de limpeza pública da Prefeitura ou mesmo pelos moradores locais... um cão da fazenda vizinha do depósito, teria se aproximado dos cães mortos, e posteriormente veio a óbito, o que poderia sugerir uni possível envenenamento dos animais.

Foi feito contato com a Sra. Prefeita Municipal, Maria da Glória dos Reis e com o Sr. Wellinton Silva Alves da Secretaria de Obras do Município, que declararam que ocasionalmente aparecem gatos mortos nas ruas e praças da cidade ou mesmo em sacos de lixo em frente às residências, os quais são recolhidos pelo serviço de limpeza da Prefeitura e levados ao depósito de lixo.

No entanto, há alguns dias, uma maior quantidade teria aparecido de unia só vez, da mesma forma os animais foram recolhidos e levados



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ao depósito de lixo (...)"

Acresça que a própria Prefeitura Municipal, no Ofício nº 117/2015, informou que não há política pública para controle da população de cães e gatos, que não há abrigo/canil ou política de castração de animais errantes e nem cargo de veterinário no quadro geral de servidores (doc. 02 - pág. 32).

Dessa forma, imperiosa a ação ente competente a fim de atuar e intervir, a fim de evitar problemas ao meio ambiente, zoonoses e outros agravos à população.

Nestas circunstâncias, não há que se falar em violação à separação de poderes se o Judiciário ordena o cumprimento de dispositivos básicos da Constituição Federal, violados pelas reiteradas evasivas por parte da Administração Pública em promover a implementação de um sistema de esgoto imprescindível à preservação ambiental.

Outrossim, acerca da chamada cláusula da "reserva do possível", ressalta-se que esta não é, por si só, justificativa para o ente público deixar de cumprir suas obrigações constitucionais, principalmente quando se tem em voga a natureza constitucional do direito.

Nesse contexto, colaciona-se trecho do voto proferido pelo Min. Celso de Mello por ocasião do julgamento da Suspensão de Tutela Antecipada nº 175, Rel. Min. Gilmar Mendes, pelo Supremo Tribunal Federal quando:

"(...) Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se, dolosamente, do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.".

Tem-se, então, que o direito do cidadão não poderá ser restringido por meras alegações de cunho orçamentário, sendo dever do Estado se organizar financeiramente para a efetivação dos direitos constitucionalmente previstos, não cabendo a invocação da Reserva do Possível por meio de simples alegação, sem demonstração concreta da impossibilidade do cumprimento de suas atribuições constitucionais.

Não se deve perder de vista que o Estado, e todos seus entes, instituições e órgãos, são instrumentos que não têm um fim em si mesmo, mas sim um fim externo, o interesse público, em seu sentido amplo de satisfazer as necessidades da coletividade no desempenho de suas funções constitucionalmente estabelecidas.

No que concerne, entretanto, à obrigação de implementar identificador eletrônico (microchip) tanto nos animais errantes, como nos particulares, tem-se que a medida não se reveste de razoabilidade, não apenas pela excessiva onerosidade que ocasionaria aos cofres públicos, mas, ainda, porque as demais determinações já se revelam suficientes, ao menos a princípio, à resolução da questão.

Por fim, no que se refere à fixação de multa diária para a hipótese de descumprimento da obrigação, ressalta-se que alterei meu entendimento anterior para admitir a fixação da multa cominatória em desfavor de entes públicos, com esteio no art. 537, do CPC e no julgamento do Recurso Especial 1.474.665/RS, sob o rito dos recursos repetitivos.

Contudo, é entendimento reiterado deste Relator que a condenação de ente público ao pagamento de astreintes deve ser precedida de maiores cautelas, tendo em vista que tal medida, em uma análise mais abrangente, implica em prejuízo de toda a





# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

coletividade.

Por conseguinte, não se pode admitir que tal multa se transforme em compensação financeira ou meio de enriquecimento; é medida coercitiva que pretende exatamente vencer a obstinação do devedor no cumprimento da obrigação imposta.

Como decorrência, nada obsta que o valor inicialmente estabelecido seja reduzido, de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto.

Com efeito, é assente o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à possibilidade de redução do valor da multa por descumprimento de decisão judicial quando se verificar que fora estabelecida fora dos parâmetros da razoabilidade ou quando se tornar exorbitante, a fim de se evitar o enriquecimento ilícito. Ademais, o STJ vem decidindo, ainda, que o montante das astreintes deve ser razoável e proporcional à obrigação principal (RECURSO ESPECIAL Nº 1.475.157, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, Julgado em 18/092014).

No caso concreto, entretanto, a multa arbitrada observou os critérios de proporcionalidade e razoabilidade, devendo, portanto, ser mantida.

Com tais razões, **DÁ-SE PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO VOLUNTÁRIO E, EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMA-SE EM PARTE A SENTENÇA**, tão somente para decotar da condenação a obrigação de fazer consubstanciada no pedido inicial correspondente ao item "i".

Sem honorários recursais.

DES. ARMANDO FREIRE - De acordo com o(a) Relator(a).



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. MÁRCIO IDALMO SANTOS MIRANDA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "DERAM PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO VOLUNTÁRIO E, EM REEXAME NECESSÁRIO, REFORMARAM EM PARTE A SENTENÇA"