Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
9ª Câmara de Direito Público
Gabinete do Desembargador Carlos Alberto Machado

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO CIVIL: 0001110-58.2018.8.19.0047
EMBARGANTE: MUNICÍPIO DE RIO CLARO
EMBARGADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
RELATOR: DESEMBARGADOR CARLOS ALBERTO MACHADO

ACÓRDÃO

Ementa: DIREITO PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL E DE SAÚDE COLETIVA. CONTROLE DE ZOONOSES. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA PREVISTA EM LEI. OMISSÃO ADMINISTRATIVA COMPROVADA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. SEPARAÇÃO DOS PODERES. CONTROLE JUDICIAL DE JURIDICIDADE. RESERVA DO POSSÍVEL. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DA INVIABILIDADE FINANCEIRA. ART. 22 DA LINDB. CONSIDERAÇÃO DAS DIFICULDADES DO GESTOR SEM AFASTAMENTO DO DEVER LEGAL. NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E FISCAIS. DISCIPLINA DA FORMA DE CUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS INTEGRATIVOS. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO. RECURSO REJEITADO.

I. CASO EM EXAME

1. Trata-se de recurso de Embargos de Declaração oposto pelo ente municipal contra acórdão que negou provimento aos recursos interpostos em Ação Civil Pública ambiental e de saúde coletiva, mantendo determinação voltada ao cumprimento de obrigações relacionadas ao controle de zoonoses, proteção da fauna, saúde pública e meio ambiente. O embargante alegou omissão quanto à separação dos poderes, reserva do possível, limitações orçamentárias, incidência do art. 22 da LINDB, arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 167, § 1º, da Constituição Federal, bem como contradição na análise da discricionariedade administrativa.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

CARLOS ALBERTO MACHADO:17760 Assinado em 24/07/2026 09:37:21
Local: GAB. DES. CARLOS ALBERTO MACHADO

2. Há 4 questões em discussão: (i) definir se o acórdão embargado incorreu em omissão ao apreciar a discricionariedade administrativa, a reserva do possível e as restrições orçamentárias invocadas pelo Município; (ii) estabelecer se a determinação judicial configura violação ao princípio da separação dos poderes; (iii) determinar se a incidência do art. 22 da LINDB e das normas orçamentárias e fiscais afasta a obrigação reconhecida judicialmente; e (iv) verificar a existência de contradição interna no acórdão quanto aos limites da atuação jurisdicional sobre políticas públicas.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. O acórdão embargado aprecia de forma expressa, clara e fundamentada todas as questões relevantes ao julgamento, inexistindo omissão, obscuridade, contradição ou erro material aptos a justificar a integração do julgado.

4. A discricionariedade administrativa não autoriza o descumprimento indefinido de dever legal já positivado, especialmente quando relacionado à saúde pública, à prevenção de zoonoses, à proteção ambiental e à tutela da fauna.

5. O controle jurisdicional incide sobre a juridicidade da atuação administrativa e sobre a omissão ilegal do Poder Público, sem substituir o administrador na definição dos meios concretos de implementação da política pública.

6. O princípio da separação dos poderes não impede a atuação do Judiciário para coibir omissões administrativas e assegurar a efetividade de direitos difusos e de obrigações legais e constitucionais.

7. A reserva do possível exige demonstração objetiva, concreta e verificável da incapacidade financeira do ente público, não sendo suficiente a alegação genérica de restrições orçamentárias ou de pequeno porte do Município.

8. As limitações financeiras e administrativas podem influenciar o cronograma, a forma de execução e a modulação do cumprimento da obrigação, mas não afastam o dever legal reconhecido judicialmente.

9. O art. 22 da LINDB impõe consideração das dificuldades reais do gestor público, mas não constitui autorização para perpetuação de omissões administrativas nem neutraliza comandos legais e constitucionais.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

10. O art. 167, § 1º, da Constituição Federal e os arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000 disciplinam a execução responsável da política pública, sem afastar a obrigação de fazer reconhecida judicialmente.

11. Não há contradição entre reconhecer a impossibilidade de interferência judicial na microgestão administrativa e determinar o cumprimento de obrigação legal diante de omissão administrativa comprovada.

12. O dever de fundamentação não exige enfrentamento individualizado de todos os argumentos das partes quando o julgador apresenta fundamentação suficiente, coerente e adequada para a solução da controvérsia.

13. Os embargos de declaração não se prestam à rediscussão do mérito da decisão, sendo inadequados para manifestar mero inconformismo com o resultado do julgamento.

IV. DISPOSITIVO E TESE

14. **Embargos de declaração rejeitados.**

Tese de julgamento:

a. A discricionariedade administrativa não autoriza o descumprimento de obrigação legal vinculada à proteção da saúde pública, do meio ambiente e da fauna.

b. O controle judicial de omissões administrativas não viola a separação dos poderes quando se limita a exigir o cumprimento de dever legal e constitucional preexistente.

c. A reserva do possível demanda demonstração concreta da impossibilidade financeira e não pode ser invocada de forma genérica para afastar obrigação legal.

d. O art. 22 da LINDB impõe consideração das dificuldades reais do gestor, mas não legitima a perpetuação de omissões administrativas.

e. As normas constitucionais e fiscais relativas ao planejamento e à execução orçamentária disciplinam a forma de cumprimento da obrigação pública, sem afastar o dever reconhecido judicialmente.

f. A inexistência de omissão, obscuridade, contradição ou erro material impede o acolhimento dos embargos de declaração.

g. Os embargos de declaração não constituem instrumento adequado para rediscussão do mérito do julgamento.

Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 5º, XXXV, LIV e LV, 23, VI e VII, 93, IX, 167, § 1º, 196 e 225; LINDB, art. 22;

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

LC nº 101/2000, arts. 15 e 16; CPC, arts. 489, § 1º, IV, 1.022 e 1.025.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Embargos de Declaração na Apelação Cível nº **0001110-58.2018.8.19.0047**, em que é embargante **MUNICÍPIO DE RIO CLARO** e embargado **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que integram a Nona Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em **rejeitar os embargos de declaração**, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de recurso de embargos de declaração oposto pelo Município de Rio Claro (ID 1.058) contra o acórdão proferido por esta Nona Câmara de Direito Público (ID 1.008) que, por unanimidade, negou provimento aos recursos de apelação interpostos por ambas as partes, confirmando a procedência da pretensão autoral formulada em Ação Civil Pública, assim ementado:

> *"Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTROLE POPULACIONAL DE ANIMAIS ABANDONADOS. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. OMISSÃO ADMINISTRATIVA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. RESERVA DO POSSÍVEL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. ART. 18 DA LEI Nº 7.347/85. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. RECURSOS DESPROVIDOS.*
> *I. CASO EM EXAME*
> *1. Apelações Cíveis interpostas pelo Ente Municipal e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro contra sentença proferida em Ação Civil Pública que julgou procedente o pedido para condenar o ente municipal a implementar políticas públicas voltadas ao controle populacional e ao bem-estar de animais abandonados. O Município sustenta violação à separação dos poderes, limitação orçamentária (reserva do possível) e impossibilidade de intervenção judicial no mérito administrativo. O Ministério Público requer a condenação do réu ao pagamento de honorários de sucumbência, com fundamento no art. 85 do CPC.*
> *II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO*
> *2. Há duas questões em discussão: (i) definir se a determinação judicial de cumprimento de dever previsto em lei municipal configura indevida interferência do Judiciário na esfera do Executivo, à luz da separação dos poderes, da reserva do possível e da discricionariedade administrativa; (ii) estabelecer se é cabível a*

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

condenação do réu ao pagamento de honorários advocatícios em Ação Civil Pública, à luz do art. 18 da Lei nº 7.347/85.
III. RAZÕES DE DECIDIR
3. O art. 18 da Lei nº 7.347/85 institui regime especial de custas e honorários na Ação Civil Pública, cuja interpretação consolidada no STF e no STJ afasta a condenação do réu ao pagamento de honorários sucumbenciais, salvo comprovada má-fé, aplicando-se o princípio da simetria.
4. A especialidade da Lei da Ação Civil Pública prevalece sobre as regras gerais do CPC/2015, sendo irrelevante a invocação do princípio da causalidade ou a destinação da verba a fundo específico.
5. A Constituição Federal assegura o direito à saúde (art. 196) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo ao Poder Público proteger a fauna (art. 225) e estabelecendo competência comum dos entes federativos para proteção ambiental (art. 23, VI e VII).
6. O artigo 54 da Lei Municipal nº 496/2010 e o art. 22 da Lei Estadual nº 4.808/2006 impõem ao Município deveres específicos de apreensão, acolhimento e controle populacional de animais, inclusive por meio de programas permanentes de esterilização, não se tratando de criação judicial de nova política pública, mas de exigência de cumprimento de obrigação legal vigente.
7. A omissão administrativa comprovada autoriza o controle jurisdicional de juridicidade, sem violação ao princípio da separação dos poderes, pois o Judiciário fixa o resultado juridicamente devido, preservando a discricionariedade quanto aos meios de execução, conforme jurisprudência do STF e do STJ.
8. A reserva do possível exige demonstração objetiva de insuficiência financeira e impossibilidade de realocação de recursos, não se admitindo alegação genérica para afastar dever constitucional ligado à saúde pública e à proteção ambiental, conforme entendimento consolidado do STJ.
9. A implementação de programa estruturado de controle populacional de animais errantes constitui medida diretamente vinculada à prevenção de zoonoses e à tutela da saúde coletiva, legitimando a determinação judicial diante da omissão estatal.
IV. DISPOSITIVO E TESE
10. Recursos desprovidos.
Tese de julgamento:
a. Aplica-se o art. 18 da Lei nº 7.347/85 de forma simétrica às partes da Ação Civil Pública, sendo incabível a condenação do réu ao pagamento de honorários advocatícios, salvo comprovada má-fé.
b. O Poder Judiciário pode determinar ao ente público o cumprimento de dever legal relacionado à saúde pública e à proteção ambiental quando caracterizada omissão administrativa, sem violar a separação dos poderes.
c. A reserva do possível não pode ser invocada de forma genérica para afastar obrigação constitucional ou legal, exigindo demonstração objetiva de insuficiência financeira.
Dispositivos relevantes citados: CF/1988, arts. 2º, 23, VI e VII, 196 e 225; Lei nº 7.347/85, art. 18; CPC, art. 85; Lei Municipal nº 496/2010; Lei Estadual nº 4.808/2006.
Jurisprudência relevante citada: STF, ARE 1.429.459/SP, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, j. 03.07.2023; STF, ARE 1.380.897/GO, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, j. 08.08.2023; STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1.892.244/SP, Primeira Turma, j. 26.09.2022; STJ, AgInt no REsp 1.358.439/RJ, Segunda Turma, j.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

17.08.2021; STJ, REsp 1.559.180/MG, Segunda Turma, j. 19.03.2019; STJ, REsp 1.185.474/SC, Segunda Turma, j. 20.04.2010; TJ-RJ, APL 0021252-23.2001.8.19.0001, Rel. Des. Sérgio Nogueira de Azeredo, j. 08.06.2022; TJ-RJ, Apelação/Remessa Necessária 0000217-69.2016.8.19.0069, Rel. Des. Inês da Trindade Chaves de Melo, j. 07.02.2024; TJ-RJ, Apelação/Remessa Necessária 0004487-26.2019.8.19.0007, Rel. Des. Ricardo Couto de Castro, j. 23.03.2021.

O embargante sustenta, em síntese, que o acórdão recorrido incorreu em omissão e contradição ao impor obrigações de fazer que demandam a implementação de atos de gestão e despesas orçamentárias não previstas.

Afirma que a decisão importa em indevida ingerência do Poder Judiciário na esfera de discricionariedade do Poder Executivo, ensejando manifesta violação ao princípio da separação dos poderes inscrito no artigo 2º da Constituição Federal.

Aduz que o julgado foi omisso ao desconsiderar os impactos financeiros da condenação face à escassez de recursos públicos, deixando de aplicar a cláusula da reserva do possível diante da ausência de dotação orçamentária prévia nas leis de diretrizes orçamentárias e no Plano Plurianual (PPA). Pondera, ainda, que o cumprimento forçado das medidas prejudicará a execução de outras políticas públicas prioritárias do Município.

Argumenta que o acórdão não observou o disposto no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na medida em que deixou de sopesar as reais dificuldades estruturais, técnicas e financeiras enfrentadas pelo gestor local, bem como as consequências práticas e financeiras decorrentes da ordem judicial.

Sinaliza, ademais, a existência de contradição interna sob a assertiva de que o provimento condenatório impõe obrigações materiais específicas ao mesmo tempo em que consigna inexistir intervenção indevida na administração pública.

Por fim, postula o acolhimento dos aclaratórios com efeitos infringentes para que sejam sanadas as omissões e contradições apontadas, prequestionando explicitamente a matéria para fins de acesso às instâncias superiores.

Contrarrazões ofertadas pelo Ministério Público (ID 1.067), opinando pelo desprovimento do recurso.

É o relatório. Passo a decidir.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

VOTO

O recurso interposto é tempestivo e preenche os demais requisitos de admissibilidade, de forma a permitir o respectivo conhecimento.

Trata-se de recurso de embargos de declaração oposto pelo Município de Rio Claro contra o acórdão proferido por esta Nona Câmara de Direito Público que, por unanimidade, negou provimento aos apelos interpostos na Ação Civil Pública ambiental e de saúde coletiva.

Sustenta o embargante, em linhas gerais, que o julgado restou omisso quanto à incidência do princípio da separação dos poderes, da reserva do possível, da dotação orçamentária e das diretrizes do art. 22 da LINDB, aduzindo ainda contradição no tocante à análise da discricionariedade administrativa.

A controvérsia recursal consiste em definir se o acórdão embargado padece de omissão ou contradição no exame das restrições de ordem orçamentária e político-administrativa invocadas pelo ente municipal frente ao dever de sanar a grave omissão em matéria de controle de zoonoses.

É cediço que os embargos de declaração têm por finalidade suprir vícios formais da decisão judicial, notadamente aqueles relacionados à obscuridade, omissão, contradição ou erro material, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil.

A **omissão** no julgado configura-se quando o magistrado deixa de se manifestar sobre ponto relevante e essencial à resolução da controvérsia, expressamente suscitado pela parte, o que afronta o disposto no artigo 489, §1º, inciso IV, do Código de Processo Civil. Tal omissão compromete a fundamentação da decisão judicial, violando os princípios do contraditório, da ampla defesa e da motivação das decisões judiciais, previstos no artigo 5º, incisos XXXV, LIV e LV da Constituição Federal.

A **obscuridade** ocorre quando o conteúdo da decisão é redigido de forma confusa ou ambígua, dificultando sua compreensão pelas partes e impedindo o pleno exercício do direito à ampla defesa.

A **contradição** se verifica quando há incompatibilidade lógica entre os fundamentos ou entre a fundamentação e o dispositivo da decisão, o que compromete sua validade.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Já o **erro material** caracteriza-se como equívoco de natureza meramente objetiva, perceptível de plano e que prescinde de qualquer juízo valorativo. Trata-se de vício de menor complexidade, passível de correção a qualquer tempo, inclusive de ofício pelo magistrado, em observância aos princípios da verdade material e da segurança jurídica.

Analisando os autos, verifica-se que razão não assiste à parte recorrente.

Isso porque o acórdão embargado apreciou de forma clara, expressa e fundamentada todas as questões relevantes ao deslinde da controvérsia, razão pela qual não se vislumbra nenhum dos vícios apontados na hipótese em exame.

O Município sustenta que o acórdão teria se omitido quanto à discricionariedade administrativa na escolha de prioridades governamentais e na alocação de recursos públicos. Contudo, tal alegação não procede.

O acórdão embargado enfrentou expressamente a tese de violação à separação dos poderes, assentando que a determinação judicial não configurou ingerência indevida na esfera administrativa, porquanto limitada a exigir o cumprimento de obrigação legal preexistente, decorrente da legislação municipal aplicável.

A discricionariedade administrativa, em matéria de políticas públicas, não se confunde com autorização para o descumprimento indefinido da lei.

Há espaço de conformação administrativa quanto aos meios, à técnica de execução, ao modelo operacional, à forma de contratação, à eventual celebração de convênios, ao escalonamento de medidas e à gestão interna dos recursos. Contudo, não há discricionariedade legítima quanto ao não cumprimento de dever legal já positivado, sobretudo quando vinculado à saúde pública, à prevenção de zoonoses, à proteção ambiental e à tutela da fauna.

A decisão judicial, portanto, não substituiu o administrador na escolha cotidiana dos instrumentos de execução. Apenas reconheceu que a omissão administrativa comprovada não poderia persistir diante de dever normativo específico, tratando-se de controle jurisdicional de juridicidade, e não de substituição do Executivo no mérito administrativo.

A separação dos poderes, prevista no art. 2º da Constituição Federal, não institui zonas de imunidade administrativa ao controle judicial quando há violação a direitos difusos e descumprimento de obrigações legais. Ao contrário, a harmonia entre os Poderes pressupõe que cada qual atue dentro de sua função constitucional: ao Executivo incumbe

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

executar a política pública; ao Judiciário, quando provocado, compete coibir omissões ilegais e assegurar a força normativa da Constituição e das leis.

Também não há omissão quanto à reserva do possível.

O acórdão foi expresso ao afirmar que a reserva do possível não pode ser invocada de maneira genérica para afastar obrigação constitucional ou legal, exigindo demonstração objetiva de insuficiência financeira e de impossibilidade concreta de realocação de recursos.

A tese do Município parte da premissa de que a própria natureza das obrigações impostas — estrutura física, pessoal capacitado, captura, acolhimento e esterilização de animais — já seria suficiente para demonstrar impacto orçamentário relevante. Essa argumentação, todavia, não basta para caracterizar impossibilidade jurídica ou material de cumprimento da decisão.

Toda política pública demanda recursos. Todavia, a existência de custo não autoriza, por si só, o afastamento do dever legal. A reserva do possível exige demonstração minimamente objetiva da alegada incapacidade financeira, mediante dados orçamentários concretos, comprovação da inexistência de dotação possível, demonstração de comprometimento específico das receitas, impossibilidade de remanejamento, inviabilidade de execução progressiva ou adoção de alternativas administrativas menos gravosas.

Não se exige do ente público uma “prova diabólica” de exaurimento absoluto de todos os recursos, como afirma o embargante. Exige-se, sim, prova séria, concreta e verificável de que, diante do orçamento efetivamente disponível e das alternativas administrativas existentes, a obrigação é materialmente inexequível naquele modo ou prazo. Essa demonstração não foi realizada.

A mera afirmação de que o Município é de pequeno porte, de que possui limitações financeiras ou de que há outras políticas públicas relevantes a serem custeadas não descaracteriza o dever legal reconhecido. Tais circunstâncias podem ser ponderadas na fase de cumprimento, para fins de cronograma, modulação executiva, fiscalização e eventual adequação operacional, mas não autorizam o reconhecimento de omissão no acórdão nem a reforma do mérito pela via estreita dos embargos de declaração.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

O Município invoca, ainda, o disposto no art. 22 da LINDB. Sustenta que o acórdão não teria considerado os obstáculos e as dificuldades reais do gestor.

A tese igualmente não prospera.

O art. 22 da LINDB determina que, na interpretação de normas sobre gestão pública, sejam considerados os obstáculos, as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo. Essa norma, entretanto, não transforma dificuldades administrativas em licença para descumprimento da lei, nem cria cláusula geral de irresponsabilidade por omissão estatal.

No caso, o acórdão considerou precisamente as consequências práticas da omissão: crescimento desordenado da população de animais em vias públicas, riscos à saúde coletiva, prevenção de zoonoses, proteção ambiental urbana e tutela da fauna. Também preservou a margem de conformação do administrador quanto aos meios de execução, limitando-se a afirmar o resultado juridicamente devido.

A incidência do art. 22 da LINDB não conduz à conclusão pretendida pelo Município. A norma impõe realismo decisório e prudência institucional, mas não neutraliza comandos legais, tampouco impede o controle judicial de omissões administrativas reiteradas.

Considerar as dificuldades reais do gestor não significa legitimar a perpetuação da inércia estatal, especialmente quando o dever público decorre de legislação já existente e de proteção constitucional da saúde e do meio ambiente.

O Município sustenta, ademais, que a condenação violaria o art. 167, §1º, da Constituição Federal, por implicar despesa sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei autorizativa.

De igual forma, o argumento não revela omissão do acórdão.

O art. 167, §1º, da Constituição[1] disciplina a execução orçamentária de investimentos cuja realização ultrapasse um exercício financeiro. A norma veda o início de investimento sem prévia inclusão no plano plurianual ou sem lei que autorize a inclusão.

---

[1] Art. 167. São vedados:
(...)

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
1093
Carimbado Eletronicamente

Todavia, a decisão judicial não autorizou despesa irregular, não dispensou dotação orçamentária, não afastou o regime constitucional de finanças públicas e não determinou que o Município descumpra a legislação orçamentária. O comando jurisdicional impôs o cumprimento de obrigação legal, cabendo ao Executivo adotar as providências administrativas e orçamentárias necessárias à sua execução regular.

Em outras palavras, a decisão não substitui o orçamento; ela impõe ao ente público que planeje, inclua, programe e execute a política pública devida, observando os instrumentos próprios de planejamento fiscal e orçamentário.

O art. 167, §1º, da Constituição não pode ser convertido em obstáculo absoluto ao cumprimento de ordem judicial fundada em dever legal e constitucional, sob pena de se permitir que a simples ausência de previsão orçamentária, muitas vezes resultante da própria omissão administrativa, inviabilize a tutela jurisdicional de direitos difusos.

Acolher a tese do embargante importaria admitir que a Administração poderia descumprir indefinidamente a lei bastando não prever, no orçamento, os recursos necessários ao seu cumprimento. Tal interpretação subverteria a força normativa da Constituição, a autoridade das leis locais e a própria garantia constitucional de acesso à justiça.

Também não há omissão quanto aos arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000.[2]

---

§ 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

[2] Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1o Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2o A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3o Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4o As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3o do art. 182 da Constituição.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Os referidos dispositivos disciplinam a geração de despesa pública, exigindo estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação orçamentária e financeira nos casos de criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

Essas normas vinculam o administrador público no momento da execução da política pública e da realização dos atos administrativos necessários ao cumprimento da decisão. Não servem, contudo, como fundamento para afastar a obrigação de fazer reconhecida judicialmente.

A decisão judicial não autoriza gasto irresponsável, não dispensa estimativa de impacto, não afasta a Lei de Responsabilidade Fiscal e não determina contratação imediata em desconformidade com o ordenamento. Ao contrário, exige que o Município cumpra a lei de modo juridicamente regular, valendo-se dos instrumentos disponíveis: planejamento orçamentário, execução progressiva, remanejamento lícito, convênios, contratos administrativos, parcerias permitidas em lei e estruturação gradual compatível com a realidade local.

Portanto, a LRF não elimina a obrigação; disciplina a forma responsável de cumpri-la.

O Município afirma, também, que há contradição entre a fundamentação do acórdão, segundo a qual não haveria ingerência indevida do Judiciário, e o dispositivo que mantém a obrigação de fazer.

Não há contradição interna.

A contradição sanável por embargos de declaração é aquela existente dentro da própria decisão, isto é, incompatibilidade lógica entre premissas e conclusão, entre fundamentos e dispositivo, ou entre proposições internas do julgado. Não se confunde com contrariedade entre a decisão e a tese defendida pela parte.

No caso, a fundamentação e o dispositivo são plenamente harmônicos. O acórdão afirmou que o Judiciário não pode substituir o administrador na escolha dos meios de implementação de política pública; ao mesmo tempo, reconheceu que pode determinar o cumprimento de dever legal diante de omissão administrativa comprovada. Não há incompatibilidade entre essas duas premissas.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

A decisão não estabeleceu, de maneira exauriente, cada ato administrativo a ser praticado, cada rubrica orçamentária a ser utilizada, cada contratação a ser realizada ou cada modelo de gestão a ser adotado. O que se manteve foi a obrigação de implementar medidas suficientes ao cumprimento da legislação e à tutela dos direitos difusos envolvidos.

Assim, a atuação jurisdicional incidiu sobre o dever de agir, e não sobre a microgestão administrativa.

Outrossim, o embargante sustenta que o acórdão não teria considerado adequadamente a realidade orçamentária de um pequeno Município.

A alegação não caracteriza omissão.

Isso porque, o porte do Município, por si só, não afasta o dever constitucional e legal de proteção à saúde pública, ao meio ambiente e à fauna. Pode influenciar o modo de cumprimento, a proporcionalidade das medidas, o cronograma de execução e a fiscalização judicial, mas não elimina a obrigação reconhecida.

Além disso, o processo tramita desde 2018, e a legislação municipal mencionada nos autos é anterior à própria demanda. A omissão não decorre de imposição judicial súbita ou imprevisível, mas de descumprimento prolongado de dever normativo que já integrava o ordenamento local.

Não é juridicamente aceitável que a ausência de planejamento orçamentário, quando atribuível ao próprio ente obrigado, seja utilizada como fundamento para afastar a tutela jurisdicional. A Administração não pode invocar a própria inércia como escudo contra a efetividade da lei.

O Município também invoca o art. 489, §1º, do CPC, sustentando ausência de fundamentação adequada.

Sem razão.

O dever de fundamentação não impõe ao julgador a obrigação de rebater, um a um, todos os argumentos deduzidos pelas partes, quando já tenha apresentado fundamento suficiente para a solução da controvérsia. O que se exige é fundamentação racional, coerente, vinculada ao caso concreto e apta a demonstrar as razões do convencimento judicial.

Foi exatamente o que ocorreu.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

O acórdão identificou as questões controvertidas, examinou a natureza da obrigação imposta, distinguiu controle judicial de juridicidade de interferência indevida no mérito administrativo, apreciou a reserva do possível, reconheceu a insuficiência de alegações orçamentárias genéricas e afirmou a prevalência dos deveres constitucionais de proteção da saúde e do meio ambiente.

A existência de decisão contrária ao interesse da parte não equivale à ausência de fundamentação.

Por fim, o Município opõe os embargos também para fins de prequestionamento.

A finalidade prequestionatória, por si só, não autoriza o acolhimento dos embargos de declaração quando inexistentes omissão, obscuridade, contradição ou erro material.

O art. 1.025 do CPC prevê que se consideram incluídos no acórdão os elementos suscitados nos embargos, para fins de prequestionamento, ainda que rejeitados, desde que o tribunal superior entenda existente vício no julgado.

Ainda que inexistente qualquer vício integrativo no acórdão embargado, ficam expressamente enfrentados, para fins de prequestionamento, nos limites da fundamentação ora exposta, os arts. 2º, 5º, XXXV, LIV e LV, 23, VI e VII, 93, IX, 167, § 1º, 196 e 225 da Constituição Federal; o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro; os arts. 15 e 16 da Lei Complementar nº 101/2000; e os arts. 489, § 1º, IV, 1.022 e 1.025 do Código de Processo Civil.

A menção expressa a tais dispositivos não implica reconhecimento de omissão, obscuridade, contradição ou erro material, tampouco autoriza a atribuição de efeitos modificativos ao julgado, servindo apenas para explicitar que as teses neles fundadas foram apreciadas e rejeitadas à luz das circunstâncias concretas do caso.

Os embargos, portanto, revelam mero inconformismo com o resultado do julgamento e pretensão de rediscussão do mérito, providência incompatível com a via do art. 1.022 do CPC.

Isso posto, **VOTO** no sentido de conhecer do recurso de Embargos de Declaração e, no mérito, **REJEITÁ-LO**, mantendo-se o acórdão embargado em todos os seus termos. Consideram-se expressamente prequestionados, nos limites da fundamentação acima, os dispositivos constitucionais e infraconstitucionais invocados pelo embargante, sem atribuição de efeitos modificativos ao julgado.

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ

Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Tribunal de Justiça
9ª Câmara de Direito Público
Gabinete do Desembargador Carlos Alberto Machado

Rio de Janeiro, na data da assinatura digital.

DESEMBARGADOR CARLOS ALBERTO MACHADO
Relator

ASSINADO DIGITALMENTE PJERJ