



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

Registro: 2020.0000668009

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2280939-85.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "REJEITARAM AS PRELIMINARES E JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO "EX TUNC". V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, DÉCIO NOTARANGELI, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI E FRANCISCO CASCONI.

São Paulo, 19 de agosto de 2020.

RENATO SARTORELLI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS

REQUERIDO: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

EMENTAS:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 5.855, DE 23 DE MAIO DE 2019, QUE 'DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA LOCAÇÃO, PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS, CONTRATO DE MÚTUO E COMODATO, E CESSÃO DE CÃES PARA FINS DE GUARDA NO MUNICÍPIO DE VALINHOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS' - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO CIVIL (ARTIGO 22, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL) - RECONHECIMENTO - OFENSA AO PACTO FEDERATIVO - INEXISTÊNCIA, NO CASO, DE INTERESSE LOCAL OU COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA DISPOR SOBRE FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE (ARTIGO 24, INCISO VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL), IMPEDINDO O EXERCÍCIO DE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

ATIVIDADE QUE NÃO CONFIGURA, POR SI SÓ, PRÁTICA DE CRUELDADE ANIMAL - VIOLAÇÃO, ADEMAIS, AOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - DESRESPEITO AOS ARTIGOS 1º E 111 DA CARTA PAULISTA - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - PRELIMINARES REJEITADAS - AÇÃO PROCEDENTE”.

“Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de 'legislar sobre assuntos de interesse local' e 'suplementar a legislação federal e a estadual no que couber' (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União”.

“Conquanto seja legítimo ao Município legislar sobre o meio ambiente (artigo 24, inciso VI, c/c artigo 30, incisos I e II, da Lei Maior), não pode a norma local tratar de conteúdo inserido no âmbito do direito civil, independentemente de sua justificativa apontar para a proteção dos direitos dos animais”.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

“A competência suplementar dos Municípios e a possibilidade de legislar sobre assuntos de interesse local, ainda que com a intenção de tutelar a fauna e o meio ambiente, não permite atuação legislativa local para proibição do uso de cães guarda nas atividades de vigilância e proteção patrimonial”.

V O T O N º 32.660

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Valinhos em face da Lei nº 5.855, de 23 de maio de 2019, que *“dispõe sobre a proibição da locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães para fins de guarda no Município de Valinhos e dá outras providências”*, apontando violação aos artigos 1º, 111 e 144 da Carta Bandeirante e 1º, **caput** e inciso IV, 5º, inciso XIII, 18, 22, inciso I, e 170, inciso IV, da Lei Maior.

Sustenta o requerente, em apertada síntese, que o diploma normativo questionado disciplina tema afeto ao direito civil e comercial, restringindo os institutos da locação, da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

prestação de serviços e de contratos de mútuo, comodato e cessão, tendo como objeto cães para fins de guarda, usurpando, ***ipso facto***, a competência privativa da União para legislar sobre a matéria, extrapolando o interesse local e desrespeitando o pacto federativo. Argumenta, em acréscimo, que a norma questionada atinge liberdades individuais dos cidadãos locais, limitando relações negociais entre particulares e proibindo transações, vulnerando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, livre iniciativa, ordem econômica e livre concorrência, em flagrante descompasso com o interesse público, pois impede que tais animais desempenhem guarda patrimonial, tarefa que lhes é historicamente conferida, sem qualquer prejuízo presumido. Ponderando, no mais, que se encontram presentes os pressupostos autorizadores para a concessão da liminar, insiste na suspensão da eficácia da Lei nº 5.855, de 23 de maio de 2019, do Município de Valinhos, com efeito ***ex tunc***, até decisão definitiva, proclamando-se, a final, sua inconstitucionalidade, além de declarar, por arrastamento, a insubsistência de atos infralegais e administrativos decorrentes do mesmo diploma.

Concedida a liminar e improvido o Agravo Interno pelo C. Órgão Especial (*fls. 136/154*), o Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações, acenando,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

preliminarmente, com a inépcia da petição inicial porque desacompanhada dos documentos comprobatórios da impugnação, nos termos dos artigos 3º e 4º da Lei nº 9.868/1999, além de irregularidade na representação processual do requerente. No mérito, defendeu, em resumo, a higidez do diploma normativo impugnado, que apenas busca assegurar meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, impondo-se a todos e em especial ao Poder Público Municipal o dever de proteger a fauna, assim compreendidos todos os animais, inclusive os domésticos, sendo vedadas as práticas que o submetam à crueldade. Enfatizou, ainda, que o Município é dotado de autonomia, podendo dispor sobre assuntos de interesse local, isso sem falar na competência para legislar sobre meio ambiente, de acordo com o Tema 145 da Repercussão Geral, impondo medidas de polícia administrativa e coibindo atividades econômicas irregulares e não regulamentadas, buscando, daí, o decreto de improcedência da demanda (*cf. fls. 48/68*).

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (*cf. fl. 83*).

A douta Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela procedência da ação direta (*fls.*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

167/207).

É o relatório.

1) A preliminar de inépcia já foi rechaçada ao ensejo do julgamento do agravo interno, nos seguintes termos, **verbis**:

“Rejeito, também, a preliminar de inépcia porquanto a petição inicial atendeu satisfatoriamente os pressupostos dos artigos 319 do Código de Processo Civil e 3º da Lei nº 9.868/1999, estando suficientemente fundamentada e instruída de modo a permitir sua exata compreensão e o consequente oferecimento de informações.

Cumpre, ainda, registrar que o agravado juntou cópia do diploma normativo impugnado e do veto que após ao respectivo projeto de lei (fls. 14/21), inexistindo qualquer previsão na Lei nº 9.868/1999 no sentido de se trasladar a íntegra do processo legislativo.

Ainda que assim não fosse, trata-se de vício sanável, passível de ser regularizado pelo requerente, sob pena de se praticar exacerbado formalismo em atrito com os fins instrumentais do processo, descabendo, por isso, invocar o entendimento adotado na ADI nº 2237791-24.2019.8.26.0000, sob a relatoria do Desembargador Antonio Celso Aguilar Cortez, porquanto



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

naquele feito o indeferimento da petição inicial deu-se porque o autor da demanda, apesar de instado a juntar documentos, ficou-se inerte” (cf. fl. 147).

2) Igualmente não prospera a arguição de irregularidade na representação processual, pois o requerente, instado a sanar o vício (cf. fls. 23/26), juntou procuração com poderes especiais para o ajuizamento da presente ação direta, contendo a indicação objetiva e individualizada do diploma normativo questionado (fl. 30).

3) No mérito, a ação é de ser julgada procedente.

O texto impugnado tem o seguinte teor,

verbis:

“Art. 1º. Fica vedada no Município de Valinhos a locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães para fins de guarda.

Art. 2º. Entende-se por infratores desta Lei o proprietário dos cães, o proprietário do imóvel em que os animais estejam guardando ou vigiando, bem como todo aquele que contrate por escrito ou verbalmente, para se utilizar dos trabalhos de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

cães para fins de guarda.

Art. 3º. Os infratores da presente Lei ficam sujeitos ao pagamento de multa pecuniária no valor de dez UFMV (Unidades Fiscais do Município de Valinhos) por animal.

§1º. O valor da multa será dobrado na hipótese de persistência, progressivamente até a regularização da infração.

§2º. Para os casos de persistência será considerado o período de vinte e quatro horas para a aplicação de nova penalidade.

§3º. A aplicação da penalidade prevista neste artigo não exclui a aplicação de penalidades decorrentes de eventuais casos de maus-tratos causados aos animais, nos termos da legislação Federal, Estadual ou Municipal.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (cf. fls. 14/15).

Em que pese a autonomia dos Municípios para editar normas locais e se auto-organizarem, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive a repartição de competências legislativas decorrentes do pacto federativo, em razão do princípio da simetria e da regra contida no artigo 144 da Carta Bandeirante, **verbis**:

“Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

Nesse particular, não é ocioso consignar que a ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça diz respeito a eventual afronta à Constituição Estadual, admitindo-se, porém, o controle de constitucionalidade com base em normas da Constituição Federal de observância obrigatória, as quais refletem o inter-relacionamento entre os Poderes - *a exemplo do federalismo e das regras de competências legislativas* -, ainda que não incorporadas expressamente ao ordenamento constitucional do respectivo Estado-membro, **verbis**:

“O Supremo Tribunal Federal firmou sua



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CRFB/1988, art. 102, I e § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I). Nessa linha, vejam-se, dentre outros: RE 421.256, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 508, Rel. Min. Sydney Sanches.

Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja 'de reprodução obrigatória' pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

pelos silêncios dos constituintes locais - afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local” (AgR. na Rcl. nº 19.067/RN, Relator Ministro Roberto Barroso - grifo nosso).

Esse entendimento foi ratificado pelo Tribunal Pleno da Suprema Corte em sede de repercussão geral, **verbis**:

“Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes”
(RE nº 650.898/RS, Relator Ministro Marco Aurélio, Relator p/ Acórdão Ministro Roberto Barroso, julgado em 01/02/2017).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

Pois bem.

A Constituição Federal consagra regras de distribuição formal de competências legislativas de acordo com princípio da predominância de interesses, ora delimitando um rol de matérias que só podem ser objeto de leis federais (*competência legislativa privativa da União - artigo 22 da CF*), ora prevendo hipóteses de competências concorrentes, permitindo maior descentralização da atividade normativa (*artigos 24 e 30, inciso I, da CF*).

No caso, o diploma legal hostilizado dispôs sobre a proibição de locação, prestação de serviços, contrato de mútuo, comodato e cessão de cães para fins de guarda (*fls. 14/15*), ou seja, **institutos típicos de direito civil**, tema inserido na competência legislativa privativa da União, nos termos do artigo 22, inciso I, da Lei Maior, ***verbis***:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho” (grifos nossos).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

Ainda que o constituinte federal tenha conferido aos Municípios a possibilidade de “*legislar sobre assuntos de interesse local*” e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal), **não há espaço para atividade normativa municipal em matéria privativa da União.**

Na lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida, “*o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político cerne da autonomia das unidades federativas. De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar-se as próprias regras. (...) Está aí bem nítida a ideia que se quer transmitir: só haverá autonomia onde houver a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo. Assim, guarda a subordinação apenas ao poder soberano no caso o poder constituinte, manifestado através de sua obra, a Constituição -, cada centro de poder autônomo na Federação deverá necessariamente ser dotado da competência de*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

*criar o direito aplicável à respectiva órbita. E porque é a Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que **a invasão não importa por qual das entidades federadas do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente.** Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente” (Competências na Constituição de 1988, 3ª edição, Atlas, pág. 97 - grifos nossos).*

*Em outras palavras, verifica-se “no art. 22 da Carta Política, um núcleo material em que se concentra a discriminação constitucional de atribuições privativas da União Federal, **tornadas inacessíveis, em virtude de cláusula de bloqueio, às demais pessoas estatais,** ressalvada, unicamente, a hipótese de autorização excepcional para o Estado-membro legislar sobre pontos específicos concernentes às matérias reservadas, desde que formalizada essa delegação normativa em sede de lei complementar nacional (CF, art. 22, parágrafo único)” (SS nº 1.193/RS, Relator Ministro Celso de Mello - grifo nosso).*

Embora seja legítimo ao Município



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

legislar sobre o meio ambiente (*artigo 24, inciso VI, c/c artigo 30, incisos I e II, da Lei Maior*), consoante tese definida pelo Pretório Excelso no julgamento do Tema 145 da Repercussão Geral¹, **não pode a norma local tratar de conteúdo inserido no âmbito do direito civil, independentemente de sua justificativa apontar para a proteção dos direitos dos animais.**

A controvérsia não está, portanto, na maior ou menor importância do assunto específico tratado no diploma normativo vergastado, mas sim na necessidade de observância à competência constitucional do ente federativo para editá-la.

Em outras palavras, conquanto louvável o intento do legislador municipal em relação ao tema, é defeso ao Município, a pretexto de tutelar o meio ambiente, legislar sobre direito civil, notadamente relações contratuais típicas de prestação de serviços, locação, mútuo, comodato e cessão.

Destaco, a propósito, o entendimento sufragado pelo E. Supremo Tribunal Federal, ***verbis***:

¹ “O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de 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 CRFB)” (RE nº 586.224/SP, Relator Ministro Luiz Fux).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 4.132/2008 DO DISTRITO FEDERAL. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 22, I; E 24, §§ 1º e 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI IMPUGNADA DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTO DE IDENTIDADE COM FOTO NO ATO DAS OPERAÇÕES COM CARTÃO DE CRÉDITO E DÉBITO EM CONTA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL, POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL (CF, ART. 22, INCISO I).

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Lei 4.132/2008 do Distrito Federal dispõe sobre a obrigatoriedade da apresentação de documento de identidade com foto no ato das operações com cartão de crédito e débito em conta. Tem por objeto normas de direito civil, tema inserido no rol de competências legislativas privativas da União (art. 22, I, da CF).

4. Apesar de a lei impugnada tangenciar matéria ligada à proteção do consumidor, inserida na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Distrito Federal (art. 24, V, da CF), o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL entende que lei estadual que trata de relações de consumo não pode legislar sobre direito civil, notadamente sobre relações contratuais. Precedentes desta CORTE: RE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

877.596 AgR, Rel. Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, DJe de 29/6/2015 e ADI 4.701/PE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/8/2014.

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei 4.132/2008 do Distrito Federal” (ADI nº 4.228/DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018 - grifei).

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação Direta. Lei nº 670, de 02 de março de 1994, do Distrito Federal. Cobrança de anuidades escolares. Natureza das normas que versam sobre contraprestação de serviços educacionais. Tema próprio de contratos. Direito Civil. Usurpação de competência privativa da União. Ofensa ao art. 22, I, da CF. Vício formal caracterizado. Ação julgada procedente. Precedente. É inconstitucional norma do Estado ou do Distrito Federal sobre obrigações ou outros aspectos típicos de contratos de prestação de serviços escolares ou educacionais” (ADI nº 1.042/DF, Relator Ministro Cezar



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

Peluso).

Na mesma diretriz, a jurisprudência deste C. Órgão Especial, **verbis**:

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.904, de 11 de abril de 2008, do Município de Botucatu, a qual 'Dispõe sobre a proteção e defesa dos animais, o controle social de sua criação, comércio, exploração e a vigilância em saúde ambiental no Município de Botucatu'. (1) DA VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO: Procedência. Vulnera a competência privativa da União a lei municipal que versa, de modo inovador e aprofundado, sobre os temas da responsabilidade penal e civil, da propriedade de animal e, ainda, de seu uso como meio de transporte (Arts. 1º e 144, os dois da CE/SP, e arts. 25, § 1º, e 22, I e XI, ambos da CR/88).

(...)

Compulsada a lei guerreada, verifica-se que, sob o pretexto de proteção à fauna e defesa sanitária animal temas esses da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

competência legislativa concorrente (artigos 24, inciso VI, 4ª figura, e 225, ambos da CR/88; artigos 184, inciso V, e 193, inciso X, 2ª figura, ambos da CE/SP), muitos de seus dispositivos acabam por vulnerar as regras de competência privativa da União acima destacadas, visto versarem, de modo inovador e aprofundado e não apenas como atendimento a interesses locais ou de modo suplementar às regras federais e/ou estaduais sobre temas inerentes ao direito civil (propriedade de animais e responsabilidade civil), ao direito penal (responsabilidade penal) e trânsito” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2149806-17.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Beretta da Silveira, Data do Julgamento: 12/02/2020 - grifei).

Mas não é só.

Ainda que se examine a questão à luz da competência legislativa concorrente para dispor sobre fauna e proteção do meio ambiente (*artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal*) - já que a **mens legis** busca coibir maus tratos contra cães



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

de guarda utilizados na vigilância patrimonial e pessoal -, inexistente interesse local ou competência suplementar do Município que autorize o “*esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto*” (RE nº 586.224/SP, Relator Ministro Luiz Fux), sendo defeso ao legislador municipal proibir, em absoluto, a exploração de uma atividade que, em última análise, não se mostra essencialmente ilegítima e tampouco encontra vedação nos âmbitos federal e estadual.

Vale dizer, a competência suplementar dos Municípios e a possibilidade legislar sobre assuntos de interesse local não permite atuação legislativa impedindo locação, prestação de serviços, mútuo, comodato ou cessão de cães para fins de guarda.

A jurisprudência da Suprema Corte, aliás, analisando apelo extremo em que se questionava a constitucionalidade de ato normativo do Estado do Rio Grande do Sul proibindo a prestação de serviços de vigilância de cães de guarda com fins lucrativos, deixou pontificado, **verbis**:

“Constata-se que, tanto no ordenamento jurídico-constitucional como na jurisprudência do STF, há forte tutela por parte dos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

Poderes Republicanos no sentido de prevenção e repressão de condutas causadoras de maus tratos ou abusivas que vão de encontro à exuberante fauna pátria, merecendo realçar, entretanto, a inexistência de óbices ao uso de animais para desenvolvimento de determinadas atividades comandadas pelo homem de modo ecologicamente adequado.

De passagem, mencione-se o uso de cães-guia utilizados por pessoas com deficiência visual; de cães de guarda na vigilância de presídios; de cães farejadores na segurança de aeroportos e fronteiras e na busca e salvamento, a denotar o auxílio indispensável desses animais, cujas habilidades e destrezas superam, em determinadas execuções, as do gênero humano.

Ora, como frisado nos autos, o mero 'uso do animal, portanto, não necessariamente implica violação ao direito ambiental e ato de crueldade contra o animal', tanto que o 'próprio Estado se utiliza de cães e cavalos nas atividades de patrulha'.

(...)

No mais, mutatis mutandis, incide a visão hermenêutica do ilustre Ministro LUIZ FUX, estampada no RE 586.224-RG (DJe de 8/5/2015), no senso de que a proibição inserta em norma ambiental de ente federado (naquele caso, norma municipal) acarreta no 'esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto,' devendo ser reconhecida sua inconstitucionalidade, com vistas a impedir 'completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

guardar a imperatividade da Constituição.'

Nessa linha, a possibilidade de complementação das normas federais, com a pretensão de atender ao interesse regional (art. 24, § 2º, da CF/1988), não permite atuação legislativa do Estado-Membro no sentido de impor vedação ao uso de cães nas atividades empresariais de vigilância, sendo clarividente a extrapolação de sua competência, culminando na inconstitucionalidade formal do preceito. Em sentido análogo, citem-se os seguintes julgados desta CORTE: ADI 3356, Rel. Min. EROS GRAU, Rel. p/ Acórdão: Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe 1º/2/2019; ACO 3154-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 1º/8/2019; ACO 2607-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 13/6/2019; ADI 5158, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 20/2/2019; e ADI 5077, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 23/11/2018” (Decisão Monocrática no ARE nº 1.225.725/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, julgado em 30/08/2019 - grifei).

Demais disso, conforme observou a d. Procuradoria Geral de Justiça, em seu parecer, a norma local também consubstancia afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade consagrados pelo artigo 111 da Carta Bandeirante, além de violar a livre iniciativa, na medida em que impede a exploração de atividade lícita, partindo da premissa



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

equivocada de que o seu exercício, por si só, é passível de configurar maus tratos.

É importante registrar que o texto constitucional assegura a proteção da fauna, impedindo “a ocorrência de situações de risco que ameacem ou que façam periclitare todas as formas de vida, não só a do gênero humano, mas, também, a própria vida animal, cuja integridade restaria comprometida, não fora a vedação constitucional, por práticas aviltantes, perversas e violentas contra os seres irracionais, como os galos de briga (*'gallus-gallus'*) (ADI nº 1.856/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno).

No entanto, eventuais abusos e crueldades cometidos no contexto de relações privadas envolvendo o uso de vigilância canina devem ser alvo de constante combate e rigorosa fiscalização por parte das autoridades competentes, inclusive por caracterizar prática de crime tipificado na legislação ambiental (*Lei nº 9.605/1998*), mas não justificam a vedação imposta pela Lei nº 5.855, de 23 de maio de 2019, do Município de Valinhos.

No confluente, vale a pena reproduzir o



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

seguinte excerto da manifestação do digno Subprocurador-Geral de Justiça, **verbis**:

“A lei em foco proíbe a locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães para fins de guarda.

Em linha de princípio, o Município pode instituir restrições lato sensu à luz do interesse local para imposição de sanção administrativa, mas não tem competência normativa para imprimir restrição de contratos, matéria que se situa no âmbito da competência da União à vista do art. 22, I, da Constituição de 1988, para edição de normas de direito civil.

Em outras palavras, competente é o Município para adotar em sua legislação política pública de combate a maus tratos de animais, notadamente aqueles relacionados a guarda e vigilância, desde que se constitua como sanção administrativa. Não é lícito, todavia, vulnerar a competência normativa federal que, inclusive, tem no regramento contratual de direito civil importância ímpar para o fomento da livre iniciativa.

Ora, à vista das premissas e conclusões acima expostas, a lei objurgada é inconstitucional.

Há mais.

Comprometida integralmente a lei, diante da ausência de razoabilidade e proporcionalidade - princípios acolhidos pela Constituição Federal e, em especial, pelo art. 111 da Constituição Estadual.

Afronta o bom senso e se mostra extremamente oneroso à luz



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

da necessidade, a imposição de limitação a contratação de locação, prestação de serviços, contrato de mútuo e comodato, e cessão de cães de guarda em serviço de segurança privada, atividade lícita e com rígidas regras de fiscalização por diversos entes da Administração Pública, o que resulta em inaceitável cerceamento à livre iniciativa.

Se, por um lado, a proteção à fauna não impede que o legislador estabeleça parâmetros normativos, voltados à preservação de outros valores igualmente prestigiados pela Constituição, no exercício de qualquer atividade, por outro lado não pode afetar a livre iniciativa.

(...)

Respeitando-se a liberdade de exercício de atividade comercial lícita, é possível conciliar o exercício da atividade com normas de fiscalização e repressão a maus tratos de animais.” (cf. fls. 171/172 e 176/177).

A conclusão, portanto, é de que o diploma normativo objurgado violou o pacto federativo e os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, traduzindo infringência aos artigos 1º e 111 da Carta Paulista, o que conduz ao decreto de procedência da ação direta.

De resto, deixo de conhecer do pleito de inconstitucionalidade, por arrastamento, de atos infralegais e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

administrativos eventualmente decorrentes da norma impugnada, pois o requerente formulou **pedido genérico**, inexistindo nos autos quaisquer elementos que apontem concretamente para a sua existência.

Não é ocioso acrescentar que o parágrafo único, do artigo 492 do Código de Processo Civil dispõe que a sentença deve ser certa, vedando a prolação de decisões condicionais, sob pena de nulidade.

Sobre o assunto, este C. Órgão Especial já deixou pontificado não ser possível a “*extensão genérica do julgado, por arrastamento, uma vez que a norma a externar o vício da inconstitucionalidade deve ser especificada para exame do Tribunal, que não pode proferir veredicto condicional*” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0223228-11.2009.8.26.0000, Relator Desembargador Ivan Sartori).

Ante o exposto, rejeito as preliminares e julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 5.855, de 23 de maio de 2019, do Município de Valinhos, com efeito **ex tunc**, comunicando-se oportunamente à Câmara Municipal, nos termos do artigo 25 da Lei



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA – ÓRGÃO ESPECIAL
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2280939-85.2019.8.26.0000

nº 9.868/1999.

RENATO SARTORELLI

Relator

Assinatura Eletrônica