



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2021.0000649132**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0006892-90.2021.8.26.0000, da Comarca de Santos, em que é suscitante 4ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "ACOLHERAM A ARGUIÇÃO. V.U. IMPEDIDO O EXMO. SR. DES. FERREIRA RODRIGUES.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), FRANCISCO CASCONI, RENATO SARTORELLI, FERRAZ DE ARRUDA, ADEMIR BENEDITO, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, CAMPOS MELLO, FÁBIO GOUVÊA, ELCIO TRUJILLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 11 de agosto de 2021

**JOÃO CARLOS SALETTI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Arguição de Inconstitucionalidade n.º 0006892-90.2021.8.26.0000**

Suscitante - 4ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO.

Interessados - Flora e Fish Aquários Ltda. M.E. e Município de Santos.

**V O T O n.º 33.197**

*ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente veiculando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 1.051/2019, do Município de Santos, que “acrescenta o artigo 295-B à Lei n.º 3.531, de 16 de abril de 1968, Código de Posturas do Município de Santos, e revoga o artigo 26 da Lei Complementar n.º 533, de 10 de maio de 2005, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município” – INVASÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL, ao tratar sobre “proteção e consumo” e “proteção ao meio ambiente”, nos termos do art. 24, V e VI, CF – Compete aos Municípios, como estabelece o art. 30 da CF, “legislar sobre assuntos de interesse local” (inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (inciso II) – Ausente hipótese de competência legislativa do município (genérica ou suplementar), porquanto não há predominância do interesse local, na medida em que a questão do comércio de animais domésticos não constitui peculiaridade do Município de Santos, mas questão que interessa a todo o território nacional – DIPLOMA QUE DISCIPLINA DIREITO CIVIL – A matéria objeto da lei impugnada trata de disciplina de direito civil, de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da CF, ao tratar sobre propriedade e negócio jurídico, especialmente a venda – GARANTIA AO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA – Violação (arts. 1.º, IV, 5.º, II, e 170, parágrafo único, da CF), ao restringir totalmente o comércio de animais domésticos (que, embora controversa, é lícita), de forma desproporcional à sua finalidade, fora da margem de discricionariedade do legislador municipal – Norma inconstitucional, apesar de inspirada ou animada por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos – Inconstitucionalidade declarada.*

*Arguição acolhida.*

Trata-se de arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar n.º 1051/2019, do Município de Santos, suscitada nos autos da Apelação n.º 1003326-16.2020.8.26.0562, tirada dos autos da ação de obrigação de fazer ajuizada pela Associação Brasileira de Lojas de Aquarofilia – ABLAQUARIOFILIA e Flora e Fish Aquários Ltda. (a sentença indeferiu a inicial com relação à Aquarofilia - fls. 1/14 e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

122/134).

O incidente é suscitado pela E. 4ª Câmara de Direito Público, tendo como Relator o Desembargador PAULO BARCELLOS GATTI, fundado o v. acórdão no art. 97 da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 10 do C. Supremo Tribunal Federal, assim discorrendo a ementa do julgado:

“APELAÇÃO – OBRIGAÇÃO DE FAZER – LEI COMPLEMENTAR 1051/2019 – SANTOS – VEDAÇÃO AO COMÉRCIO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS – CONCESSÃO E RENOVAÇÃO DE ALVARÁS DE LICENÇA, LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO – Pretensão inicial da empresa autora voltada à concessão de tutela jurisdicional para determinar ao réu que se abstenha de impedir a renovação do alvará de licença, localização e funcionamento da parte impetrante com supedâneo na Lei Complementar Municipal 1051/2019, autorizando-a a comercializar animais domésticos – Julgamento de procedência em primeiro grau – Pretensão de reforma do *decisum* – ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA – Não há que se falar em inadequação da via eleita na hipótese vertente, tendo em vista que a autora se insurge não contra a lei em tese, mas sim contra os efeitos concretos de sua aplicação no plano dos fatos, consubstanciados em ato administrativo que negará a concessão e/ou renovação de alvará de licença, localização e funcionamento de estabelecimentos que pratiquem a comercialização de animais domésticos – Potencialidade lesiva (ameaça) configurada – É possível a declaração de incidental de inconstitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos normativos do Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não figure como pedido, mas sim como causa de pedir, fundamento ou simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal – Precedente do STJ – QUESTÃO DE ORDEM – Ao vedar por completo o comércio de animais domésticos, o legislador municipal atuou em descompasso com a Constituição Federal, imiscuindo-se indevidamente na esfera de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal prevista no art. 24, V e VI da CF, e culminando em ofensa à garantia do livre exercício da atividade econômica, o que justificaria a declaração de inconstitucionalidade formal e material da LCM 1051/2019 – Diante do teor do art. 97 da CF e da Súmula Vinculante nº 10 do STF, o reconhecimento da inconstitucionalidade da lei municipal depende da submissão da questão ao Órgão Especial deste Tribunal, nos termos do art. 948 e seguintes do CPC/15 c.c. arts. 193 e seguintes do atual Regimento Interno – Suspensão do julgamento e remessa dos autos ao Órgão Especial do TJSP”.

Instadas as partes interessadas, nos termos do art. 948 do CPC (fls. 137), manifestaram-se a autora (fls.140/145) e o Município de Santos (fls. 147/150).

A empresa autora assevera: **a)** é estabelecimento comercial de pequeno porte que atua na venda de animais domésticos, principalmente peixes ornamentais em Santos, há mais de 16 anos, e se viu impossibilitada de manter suas atividades; **b)** “*não poderia o Poder público relegar aos lojistas, devidamente licenciados para a atividade de venda de animais, à ilegalidade no desenvolvimento de negócio lícito*”; **c)** “*não se pode imputar fatos ofensivos a uma generalidade de comerciantes*”; “*se o órgão municipal*



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*licencia atividade, pode também exercer sua fiscalização, não podendo proibir atividade com objeto lícito nos seus limites territoriais”; d) são vendidos nesses estabelecimentos não só animais, “mas, utensílios e outros produtos pets, além das prestações de vários serviços para esse mercado crescente no Brasil e no mundo, todos estes seriam fatalmente prejudicados considerando a proibição de alvará que a lei ora determina”; e) a norma fere direito da livre iniciativa do trabalho (art. 5º, II, e 170, caput, I, II, III, IV, VIII, e parágrafo único e art. 174); f) a lei “não poderia transverter a ordem jurídica, na hipótese, não está suplementando a legislação federal ou estadual, mas reduzindo seu alcance, malferindo, assim, transversalmente a ordem constitucional”; “não cabendo assim, ao legislativo municipal, competência para derogar os princípios fundamentais constitucionais, especificamente o Princípio da harmonia e Independência entre os poderes, posto que, há de guardar similitude e obediência aos princípios por ela estabelecidos”; g) “ao argumento da Ré, de que a lei busca justamente coibir a prática de maus tratos aos animais, veja que em nenhum momento, a lei remete a tal intento, por mais nobre que seja”; h) “já há leis ambientais no país que preveem a criminalização de tais práticas pela Lei n. 9.605/98 e Decreto n. 6.514, de 22 de junho de 2008”; e, “atualmente, a prática de maus tratos é conduta que vem sendo coibida pela atividade policial, de forma generalizada, sem discriminação de autoria ou qualquer direcionamento”; i) “fere a Lei maior do país e a novel legislação federal regulamentadora (Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019), apresenta-se, inconstitucional o objeto da lei ao proibir a concessão/renovação de alvará para exercício de atividade lícita”; “não pode lei editada por ente incompetente para regulamentar o exercício de atividade econômica lícita, diminuir o alcance do Princípio da livre iniciativa”. Requer seja negado provimento à apelação do Município de Santos, bem como o reconhecimento da “inconstitucionalidade da LC 1051/2019, que criou o art. 295-B na Lei Municipal nº 3.531, e seja determinado ao Poder Público Municipal que se abstenha de aplicar quaisquer sanções decorrentes de tal inobservância, especialmente para assegurar à Autora/Recorrida o exercício de sua atividade econômica lícita”.*

O Município de Santos afirma: **a)** legítima a proibição estabelecida pela LC 1.051/2019, vez que está calcada nas disposições específicas da CF, garantindo ao Município legislar sobre matéria de interesse local, com intuito de proteger a fauna, bem como vedar práticas que submetem os animais à crueldade, “ex-vi” da interpretação do art. 30, VIII, da CF; **b)** em matéria análoga, o STF já se pronunciou relativamente à competência legiferante dos Municípios, destacando que “a ordenação física e social da ocupação do solo no perímetro urbano e de controle de seu uso em atividade geradora de risco, seria atribuição que se insere na legítima competência constitucional da Municipalidade”; **c)** ademais, “o bem-estar dos animais depende do atendimento de suas demandas quanto à alimentação, água, abrigo, companhia, liberdade de movimentos e de não sentir dor ou sofrimento, caso contrário, são observados efeitos comportamentais e fisiológicos danosos”; **d)** “para resguardar essas relações e proteger os animais, a guarda responsável deve ser uma condição e exigência cujo responsável de um animal aceita e se compromete a assumir todos os deveres centrados no atendimento das necessidades deste, bem como não praticando abusos e nem crueldade”; **e)** “contudo, considerando que existem criadouros clandestinos e que muitos destes infligem maus tratos aos animais; que muitos dos animais comercializados em lojas provêm de tais criadouros; que a exposição dos animais para venda em estabelecimentos comerciais também pode configurar maus tratos, por ficarem confinados em espaços pequenos, insalubres e expostos a doenças; e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

*que desfazer a ideia de animais como mercadorias é necessário e relevante, inviabilizar, pois, a venda desses, como propõe a Lei ora questionada, poderá fomentar novas práticas e relações, tais como a adoção”; f) cabe aos Municípios legislar em assuntos de interesse local, conforme dispõem os arts. 30, I, da CF e 6º, I, da LOM; a leitura desses dispositivos com o art. 225, § 1º, VII, da CF permite concluir pela adequação constitucional da proposta estampada na lei em questão, uma vez que esta fixa normas em prol da vida, da saúde e do bem-estar animal; g) de fato, animais não são coisas, não são mercadorias e, portanto, não podem ser tratados como tais; h) a eventual alegação de suposta violação ao “princípio da livre iniciativa” não procede, na medida em que a ordem econômica, nos termos do art. 170, VI, CF, deve observar a defesa do meio ambiente; para a proteção deste, os Municípios, dentro da autonomia federativa que lhes assiste, possuem competência para estipular as medidas que entenderem necessárias, desde que razoáveis e proporcionais; i) a abordagem do legislador, na hipótese, demonstra-se compatível com a CE e CF; assim, a proibição da comercialização de animais domésticos estabelecida pela Municipalidade atende a finalidade colimada no ato legislativo em questão, situando-se dentro da margem de discricionariedade política constitucionalmente atribuída ao legislador pelo princípio democrático. Requer não seja reconhecida a inconstitucionalidade da lei em questão.*

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela inconstitucionalidade da norma impugnada (fls. 153/163), em parecer assim ementado:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. CIVIL. INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 1.051/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTOS. POLÍCIA ADMINISTRATIVA. VEDAÇÃO DE COMÉRCIO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS NO MUNICÍPIO DE SANTOS. PRINCÍPIO FEDERATIVO. OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS. CONSUMO. COLISÃO ENTRE A PROTEÇÃO DA FAUNA E A LIBERDADE ECONÔMICA. VIOLAÇÃO DA MÉTRICA DE RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE.

1. Lei municipal que proíbe a atividade de comércio de animais domésticos no Município.

2. Inconteste que a lei local é norma de consumo assim como também é norma ambiental, expressando a polícia administrativa do comércio, assuntos que se encontram catalogados no art. 24, V e VI, da Constituição de 1988, sob o pálio da competência normativa concorrente (vertical) não cumulativa entre União, Estados e Distrito Federal, admitida a competência normativa complementar (ou suplementar) dos Municípios desde que não contrarie a legislação federal ou estadual ao ajustar às peculiaridades e especificidades comunais na presença e na extensão do interesse local, conforme o Tema 145 de repercussão geral. A competência municipal não tem a prerrogativa de ocupar eventual vácuo normativo – total ou parcial – federal ou estadual. Inexistência de peculiar interesse de Santos que justifique uma norma que acarreta a proibição de comércio e animais domésticos de origem municipal.

3. A matéria versada na lei comunal também reflete disciplina de direito civil, temática da competência normativa privativa (horizontal) da União, conforme o art. 22, I, da Constituição Federal, ao dizer com a propriedade e



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

negócio jurídico – especialmente, venda.

4. Se os direitos fundamentais têm posição normativa de relevo no ordenamento jurídico, eles não são absolutos, sob pena de colisões constitucionais inexoráveis e nocivas à coesão e à unidade do ordenamento jurídico.

5. A eventual antinomia entre princípios e direitos fundamentais como a liberdade econômica e a proteção da fauna (nativa, exótica, doméstica, selvagem) se resolve por um juízo de ponderação pela dimensão de peso no caso concreto (se não houver solução normativa específica), orientada na casuística pelos cânones magnos como razoabilidade ou proporcionalidade, atendendo ao ordenamento jurídico inteiro.

6. O ônus imposto significa a extinção da atividade negocial, descurando a prospecção de alternativas que evitem crueldade animal.

7. Inconstitucionalidade formal e material.”

**É o relatório.**

1. O incidente é suscitado pela E. 4ª Câmara de Direito Público, tendo como Relator o Desembargador PAULO BARCELLOS GATTI, fundado o v. acórdão no art. 97 da Constituição Federal e na Súmula Vinculante nº 10 do C. Supremo Tribunal Federal, sintetizado o v. acórdão na ementa transcrita no relatório acima, em face da Lei Complementar nº 1051/2019, do Município de Santos.

**A Lei Complementar nº 1.051, de 09 de setembro de 2019, do Município de Santos**, “*acrescenta o artigo 295-B à Lei nº 3.531, de 16 de abril de 1968, Código de Posturas do Município de Santos, e revoga o artigo 26 da Lei Complementar nº 533, de 10 de maio de 2005, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município*” (fls. 48/49), estabelecendo:

“**Art. 1º.** Fica acrescido o artigo 295-B à Lei Municipal nº 3.531, de 16 de abril de 1968, Código de posturas do Município de Santos, com a seguinte redação:

“**Art. 295-B.** Fica proibida a concessão e renovação de alvará de licença, localização e funcionamento aos canis, gatis e estabelecimentos comerciais que pratiquem a comercialização de animais domésticos.

“**§ 1º.** Para efeitos do previsto no *caput* deste artigo, considera-se:

“**I – animais domésticos:** cães, gatos, coelho, roedores, pássaros e demais animais que através de processos tradicionais e sistematizados de manejo e/ou melhoramento zootécnico tornaram-se domésticos, conforme definições estabelecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA);



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

““**II – canil:** lugar destinado ao alojamento ou criação de cães, devidamente registrado nos órgãos competentes do Poder Executivo Municipal, conforme legislação municipal vigente;

““**III – gatil:** lugar destinado ao alojamento ou criação de gatos devidamente registrado, nos órgãos competentes do Poder Executivo Municipal, conforme legislação municipal;

““**IV – estabelecimento comercial:** pessoas jurídicas que exponham, mantenham ou vendam artigos, medicamentos ou alimentos para animais domésticos ou que promovam cuidados veterinários, higiênicos ou estéticos.

““§ 2º. Excetua-se da proibição constante no *caput*, os canis que comercializam animais de serviço destinados à força policial e bombeiros, bem como cães-guias destinados às pessoas com deficiência visual.

“**Art. 2º.** Fica revogado o art. 26 da Lei Complementar nº 533, de 10 de maio de 2005, que disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos do município.

“**Art. 3º.** Esta lei complementar entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.”

2. Para afirmar a inconstitucionalidade do diploma em apreço e propor o exame da assertiva ao Órgão Especial, por força da Súmula Vinculante 10, assim discorreu a C. Câmara Suscitante, pela pena do eminente Relator:

“Antes da apreciação do mérito, imperioso se faz a análise da questão prejudicial trazida na exordial e levada em consideração na sentença para a concessão da ordem de segurança, qual seja aquela referente à inconstitucionalidade da LCM 1051/2019, que acrescentou o artigo 295-B ao Código de Posturas do Município de Santos (Lei Municipal nº 3.531/1968), proibindo a *“concessão e renovação de alvará de licença, localização e funcionamento aos canis, gatis e estabelecimentos comerciais que pratiquem a comercialização de animais domésticos”*”.

“Como se vê, a novel LCM 1051/2019 versa sobre *consumo e meio ambiente*, matérias as quais compete à União, Estados e Distrito Federal concorrentemente legislar, nos termos do art. 24, da Constituição Federal:

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

(...)

V- produção e consumo;

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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

da poluição;

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.”

“Em ambas as matérias, cabe à União legislar sobre assuntos gerais, remanescendo aos Estados e Distrito Federal a competência suplementar (art. 24, §§ 1º e 2º, da CF).

“Aos Municípios restou tão somente a prerrogativa de tratar dos assuntos e estiver relacionado com o interesse local ou, ainda, para suplementar, no que couber, a legislação federal ou estadual (art. 30, I e II, da CF).

“*In casu*, inexistente legislação federal ou estadual regulando a matéria, motivo pelo qual conclui-se que o comércio e animais domésticos é possível (art. 5º, II, da CF), não cabendo ao Município suplementar o que não foi disciplinado em âmbito nacional e estadual.

“Com efeito, a questão da proibição de venda de animais domésticos por estabelecimentos comerciais **não** se limita ao interesse local, mas ao revés, **transcende** os limites do município, consubstanciando-se em pauta nacional, corolário lógico do reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental de terceira dimensão.

“Embora possível aos Municípios legislar em interesse local com o intuito de proteger a fauna, bem como vedar práticas que submetam os animais à crueldade, **não há** no âmbito de Santos particularidade que justifique a edição de legislação dessa natureza com amparo no art. 30, I, da Constituição Federal.

“Ainda que de caráter nobre a preocupação da Municipalidade apelante, a questão não se restringe aos santistas, possuindo, ao revés, importância geral, de caráter nacional.

“Assim, ao editar a LCM 1051/2019, o legislador infraconstitucional municipal de Santos invadiu a competência concorrente da União e dos Estados, com patente violação ao pacto federativo, configurando-se evidente **inconstitucionalidade formal**.

“Se a preocupação é evitar maus tratos aos animais domésticos colocados à venda, muitos oriundos (supostamente) de criadouros clandestinos, impõe-se atuação ostensiva na esfera administrativa, cabendo à Municipalidade a responsabilidade de fiscalizar e exercer seu poder de polícia, coibindo tais atos.

“Mas não é só.

“Ainda que se admitisse, por hipótese, a competência formal do Município para legislar sobre a matéria, com supedâneo na norma constitucional



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

que lhe faculta imiscuir-se sobre a temática de proteção ao meio ambiente em âmbito local, a regulamentação sobre a comercialização de animais domésticos não poderia ocorrer do modo como foi feito.

“Isso porque, basta uma leitura rápida da LCM 1051/2019 para concluir que o Município de Santos **restringiu totalmente** qualquer espécie de comércio de animais domésticos, sem qualquer possibilidade e mitigação, ainda que demonstrado pelos estabelecimentos comerciais o respeito a todas as normas de direito sanitário e ambiental vigentes no ordenamento jurídico.

“A proibição absoluta, tal como constou, se afigura irrazoável e desproporcional à finalidade colimada no ato legislativo em questão, completamente fora da margem de discricionariedade política constitucionalmente atribuída ao legislador, configurando-se patente a **inconstitucionalidade material** do preceito legislativo, por ofensa à garantia do livre exercício da atividade econômica, extraída do art. 1º, IV, art. 5º, II e art. 170, parágrafo único, todos da Constituição Federal.

“Em suma, ao vedar por completo o comércio de animais domésticos, o legislador municipal atuou em descompasso com a Constituição Federal, imiscuindo-se indevidamente na esfera de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal prevista no art. 24, V e VI da CF, e culminando em ofensa à garantia do livre exercício da atividade econômica, ensejando a declaração de inconstitucionalidade formal e material da LCM 1051/2019.”

### 3. A arguição procede.

A norma impugnada de fato invadiu competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal, ao legislar sobre “*proteção e consumo*” e “*florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*”, nos termos do art. 24, incisos V e VI, da Constituição Federal.

No exercício de sua autonomia, que não é absoluta, podem os Municípios, como estabelece o artigo 30 da Carta Magna, “*legislar sobre assuntos de interesse local*” (inciso I) e “*suplementar a legislação federal e a estadual no que couber*” (inciso II).

A respeito, doutrina o Ministro ALEXANDRE DE MORAES:

“E. *Competência exclusiva e suplementar do município (CF, art. 30, I e II)*

“A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

da Constituição Federal com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão *interesse local* como catalisador dos assuntos de competência municipal.<sup>1</sup>

“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de *auto-organizar-se* através da edição de sua Lei Orgânica do município, diferentemente do que ocorria na vigência da Constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente.

“As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do *interesse local*, consubstanciando-se em:

“. competência genérica em virtude da predominância do interesse *local* (CF, art. 30, I);

“. competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182);

“. hipóteses já descritas, presumindo-se constitucionalmente o *interesse local* (CF, arts. 30, III a IX, e 144, § 8º);

“. Competência suplementar (CF, art. 30, II).

**“1. Competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, I)**

“Apesar de difícil conceituação, *interesse local* refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União),<sup>2</sup> pois, como afirmado por Fernanda Dias Menezes,

““é inegável que mesmo atividades e serviços tradicionalmente desempenhados pelos municípios, como transporte coletivo, polícia das edificações, fiscalização das condições de higiene de restaurantes e similares, coleta de lixo, ordenação do uso do solo urbano, etc., dizem secundariamente com o interesse estadual e nacional”<sup>3</sup>

“Dessa forma, salvo as tradicionais e conhecidas hipóteses de interesse local, as demais deverão ser analisadas caso a caso, vislumbrando-se

<sup>1</sup> Nesse sentido: BASTOS, Celso Bastos. *O município: sua evolução histórica e suas atuais competências*. P. 54-76; NERY, Regina Macedo. Competência legislativa do município. P. 258-265, ambos em *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 1.

<sup>2</sup> FERREIRA, Pinto. O município e sua lei orgânica. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo: Revista dos Tribunais, nº 10, p. 64.

<sup>3</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências ...* Op. Cit. P. 124



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

qual o interesse predominante (*princípio da predominância do interesse*).<sup>4</sup>

“Assim, por exemplo, é de competência da municipalidade a disciplina a respeito da exploração da atividade de estabelecimento comercial, expedindo alvarás ou licenças para regular seu funcionamento.

“Igualmente, o horário de funcionamento do comércio local (lojas, *shopping centers* etc.) deverá ser fixado pelo próprio município, no exercício de sua competência (Súmula nº 645 do STF e Súmula Vinculante nº 38). Da mesma forma, a fixação de horário para funcionamento de farmácias e drogarias e de plantões obrigatórios, por tratar-se de patente interesse local de cada município.

“Diversamente, no entanto, o Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a matéria referente à determinação do horário de funcionamento bancário é de competência exclusiva da União porque transcende ao interesse local do município. (...)

“(…)

**“3. Hipóteses já descritas, presumindo-se constitucionalmente o interesse local (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º)**

“A Constituição enumera as seguintes hipóteses, de competência municipal, que poderão inclusive ser disciplinadas por meio da legislação própria:

“. instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

“. criar, organizar e suprimir Distritos, observada a legislação estadual;

“. organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

“. manter, coma cooperação técnica e financeira da união e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;

“. prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

“. promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

“promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local,

<sup>4</sup> DALLARI, Sueli Gandolfi. Competência municipal em matéria de saúde. *RDP* 92/174.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual;

“Os municípios poderão, facultativamente, manter guardas municipais destinadas à proteção das instalações e dos serviços municipais (CF, art. 144, § 8º);

“contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública (EC nº 39/02).

**“4. Competência suplementar (CF, art. 30, II)**

“O art. 30, II, da Constituição Federal preceitua caber ao município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, o que não ocorria na constituição anterior, podendo o município suprir as omissões e lacunas da legislação federal e estadual, embora não podendo contraditá-las, inclusive nas matérias previstas do art. 24 da Constituição de 1988. Assim, a Constituição Federal prevê a chamada *competência suplementar* dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: *interesse local*” (*Direito Constitucional*, Editora Atlas, 37ª edição, 2020, p. 393/396).

À luz desses ensinamentos, no caso dos autos ausente hipótese de competência legislativa do município (genérica ou suplementar), porquanto não há predominância do *interesse local*, na medida em que a questão do comércio de animais domésticos não constitui peculiaridade do Município de Santos, por diversamente interessar a todo o território nacional.

Bem observa o digno Relator do v. aresto da Câmara suscitante, vale repetir:

“Com efeito, a questão da proibição de venda de animais domésticos por estabelecimentos comerciais **não** se limita ao interesse local, mas ao revés, **transcende** os limites do município, consubstanciando-se em pauta nacional, corolário lógico do reconhecimento do meio ambiente como direito fundamental de terceira dimensão.

“Embora possível aos Municípios legislar em interesse local com o intuito de proteger a fauna, bem como vedar práticas que submetam os animais à crueldade, **não há** no âmbito de Santos particularidade que justifique a edição de legislação dessa natureza com amparo no art. 30, I, da Constituição Federal.

“Ainda que de caráter nobre a preocupação da Municipalidade apelante, a questão não se restringe aos santistas, possuindo, ao revés, importância geral, de caráter nacional”.

<sup>5</sup> STJ, Primeira Seção, AR 756/PR, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe 14-4-2008; STJ – 1ª T. – Resp. nº 29.299-6/RS – Rel. Min. Demócrito Reinaldo, *Diário da Justiça*, 17 out. 1994.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

4. Ademais, a lei em pauta disciplina matéria própria de direito civil, de competência privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal, ao tratar sobre propriedade e negócio jurídico, especialmente venda, ao **proibir** “a concessão e renovação de alvará de licença, localização e funcionamento aos canis, gatis e estabelecimentos comerciais que pratiquem a comercialização de animais domésticos”.

A norma não veda diretamente, mas de modo reflexo ou consequente, a prática da compra e venda de animais domésticos, matéria típica de direito civil, que somente à União cabe legislar (art. 22, I, da CF).

Bem assinala a douta Procuradoria Geral de Justiça:

“Para além, a matéria versada na lei comunal reflete disciplina de **direito civil**, temática da **competência normativa privativa (horizontal) da União**, conforme o art. 22, I, da Constituição Federal, ao dizer com a **propriedade e negócio jurídico – especialmente venda**. Este colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça bandeirante examinando legislação municipal proibitiva de locação, mútuo, comodato e prestação de serviços de vigilância ou segurança por animais, reconheceu sua inconstitucionalidade. Eis a ementa do venerando acórdão da lavra do eminente *Justice* Desembargador Renato Sartorelli:

““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 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 a 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



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

civil, independentemente de sua justificativa apontar para a proteção dos direitos dos animais”.

“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”. (ADI 2280939-85.2019.8.26.0000, Rel. Des. Renato Sartorelli, 19-08-2020)

“Essas premissas são elementares ao princípio federativo que não pode ser desprezado mesmo em face da sensibilidade dedicada à matéria.

“Tratando temática similar, o Supremo Tribunal Federal assim decidiu:

““ARGUIÇÕES DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO DO TRANSPORTE DE CARGAS VIVAS NO MUNICÍPIO DE SANTOS. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 996/2018.

1. Verifica-se a invasão da competência da União pelo Município de Santos para legislar sobre transporte de animais, matéria exaustivamente disciplinada no âmbito federal.

2. Sob a justificativa de criar mecanismo legislativo de proteção aos animais, o legislador municipal impôs restrição desproporcional.

3. Esta desproporcionalidade fica evidente quando se analisa o arcabouço normativo federal que norteia a matéria, tendo em vista a gama de instrumentos estabelecidos para garantir, de um lado, a qualidade dos produtos destinados ao consumo pela população e, de outro, a existência digna e a ausência de sofrimento dos animais, tanto no transporte quanto no seu abate.

4. Conversão de julgamento do referendo à medida cautelar em decisão de mérito. Arguições de descumprimento de preceito fundamental julgadas procedentes.” (STF, ADPF 514/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, 11/10/2018, DJe 16-05/2019).

“Enfim, a lei é inconstitucional sob o prisma formal, por faltar competência normativa municipal.”

5. Por fim, a norma viola a garantia do livre exercício da atividade econômica (arts. 1º, IV, 5º, II, e 170, parágrafo único, da CF), ao restringir totalmente o comércio de animais domésticos (atividade que, embora controversa, é lícita), de forma desproporcional à sua finalidade, fora da margem de discricionariedade do legislador municipal.

O aparente conflito entre essa garantia constitucional e os preceitos da mesma Carta Maior atinentes à proteção da fauna e do meio ambiente sustentável resolve-se pela ponderação proporcional que resulta, na hipótese em julgamento, na prevalência da



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

primeira, especialmente quando se constata que o objetivo da disposição questionada não objetiva coartar ofensa ao meio ambiente equilibrado ou maus-tratos aos animais, – o que seria de todo compreensível – mas vedar, mesmo, o livre comércio de animais domésticos, ainda provindos de criação e reprodução autorizadas na forma da lei.

Nesse ponto, observa a douta Procuradoria Geral de Justiça:

“Registro que se os **direitos fundamentais têm posição normativa de relevo no ordenamento jurídico** – e, no caso, com maior graduação porque elevada a liberdade econômica à condição de princípio constitucional geral, irradiado de fontes mais altaneiras como a dignidade da pessoa humana, o desenvolvimento, a democracia, sob o influxo de um sistema econômico capitalista – eles **não são absolutos**, sob pena de colisões constitucionais inexoráveis e nocivas à coesão e à unidade do ordenamento jurídico.

“A abertura e a pluralidade desejadas pela Constituição impõe que a eventual antinomia entre princípios e direitos fundamentais como **a liberdade econômica e a proteção da fauna** (nativa, exótica, doméstica, selvagem) se resolva por um juízo de ponderação pela dimensão de peso no caso concreto – o que transita tanto pelo teste de razoabilidade ou proporcionalidade da norma ou, especialmente, pela compreensão de desenvolvimento sustentável como opção constitucional – diante das possibilidades fáticas e jurídicas ou pela antecipação de solução por norma constitucional específica. Essas operações, é certo, devem iluminar tanto a obra do legislador quanto do administrador e do juiz, e inclusive dos particulares em seu campo de atuação.

“Não havendo solução antecipada em norma própria de matriz constitucional ou infraconstitucional, o equacionamento da controvérsia encontra na técnica de ponderação o mecanismo escorrito. *In Other words*, deve se procurar a conciliação (na medida do possível) entre ambos os interesses envolvidos para evitar que a prevalência de um sacrifique exageradamente o outro e o nulifique; se não houver essa possibilidade de composição, a opção pela preferência de um sobre o outro deve ser orientada na casuística pelos cânones magnos como razoabilidade ou proporcionalidade, atendendo ao ordenamento jurídico inteiro.

“Nenhuma liberdade econômica é mera petição de princípio; a admissão da livre iniciativa não pode significar lesão desmesurada a outros interesses e valores jurídicos hígidos e aquilatados com importância fundamental pelo ordenamento jurídico.

“Estimo na contextura que a opção da lei municipal em foco se apresenta, sob o ângulo da necessidade da medida nela adotada, desmesurada e excessiva, por simplesmente **ceifar totalmente** atividade que, em linhas gerais, é lícita, ainda que controversa. Ou seja, o ônus imposto significa a extinção da atividade negocial, **descurando a prospecção de alternativas que**, sob o ângulo da adequação, **evitem crueldade animal**. E, ligando-se umbilicalmente à questão



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

da incompetência municipal, a norma proibitiva que apresenta sacrifício completo de atividade empresarial não é proporcional nem adequada para erradicação da crueldade aos seres sencientes: se **não é possível afirmar que todo comércio de animais é cruel, mas, apenas que determinado método empresarial desse ramo pode ser cruel, a norma não poupa animais em estabelecimentos comerciais em Municípios vizinhos** (e pertencentes a mesma região metropolitana, por exemplo), **que os munícipes de Santos poderão acessar para compra ou aquisição de animais.** A norma não protege a causa animal e ainda elimina uma fonte de trabalho e de recursos inerentes a atividades empresariais de tal jaez.”

Enfim, inconstitucional a norma impugnada, apesar de inspirada ou animada por boa e nobre intenção para igualmente atingir bons objetivos.

**6.** Ante o exposto, acolho o incidente de inconstitucionalidade, declarando inconstitucional a Lei Complementar nº 1.051/2019, do Município de Santos.

É meu voto.

**JOÃO CARLOS SALETTI**  
**Relator**  
 assinado digitalmente