



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

**Registro: 2022.0000688027**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2116024-14.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "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 RICARDO ANAFE (Presidente), ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 24 de agosto de 2022

**LUCIANA BRESCIANI**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica**



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

Órgão Especial - Tribunal de Justiça de São Paulo

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2116024-14.2022.8.26.0000**

**Autor:** PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAÇAPAVA

**Interessado:** PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
 CAÇAPAVA

**VOTO Nº 29.891**

*Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 5.936/2022 do Município de Caçapava, de iniciativa parlamentar – Proibição da comercialização de cães e gatos em pet shops, lojas de ração e similares – Inexistência de usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo, à luz do Tema nº 917 do STF – Causa de pedir aberta no controle concentrado de constitucionalidade que permite a análise da norma sob prismas não apontados pelo alcaide na exordial – Ocorrência de vícios formais, consistentes em afronta aos arts. 22, I, e 24, V e VI, da CF – Normas de reprodução obrigatória que podem ser adotadas como parâmetro de aferição de constitucionalidade de leis locais no âmbito do controle abstrato exercido pelos Tribunais de Justiça, conforme Tema nº 484 do STF – Lei caçapavense que, ao vedar integralmente o comércio dos mencionados bens semoventes em determinados estabelecimentos comerciais, dispendo sobre propriedade e compra e venda, invadiu a competência normativa privativa da União sobre direito civil – Norma que, ademais, tangencia o consumo e a proteção ao meio ambiente – Competência legislativa suplementar dos Municípios acerca das matérias, desde que verificada a existência de interesse local e de harmonia em relação às normas editadas pela União e Estados – Inexistência de interesse local que autorize a proibição imposta – Lei que se volta à proteção do bem-estar animal, ante a ocorrência de alegados maus-tratos em tal ramo comercial – Aspecto genérico, que extravasa a esfera de interesse local – Ocorrência, ademais, de vício material, consistente na violação ao princípio do livre exercício da atividade econômica, insculpido nos arts. 1º, IV, e 170, § único, da CF – Problemas apontados na justificativa do projeto de lei que não são inerentes à atividade comercial em si, constituindo meramente exceção à regra – Proibição absoluta que se afigura desproporcional e irrazoável, deslegitimando a intervenção estatal na economia – Precedente deste C. Órgão Especial em caso similar que corrobora o quanto ora disposto – Pedido julgado procedente, com efeito “ex tunc”.*



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

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Caçapava, na qual o alcaide aduz que a Lei Municipal nº 5936/2022, de iniciativa parlamentar e que proíbe “a comercialização de cães e gatos em pet shops, lojas de ração e similares em todo município”, é maculada de vício formal, dado que a matéria seria de competência normativa privativa do Chefe do Executivo. Pugna a concessão de medida acautelatória, para suspender a eficácia da norma, e, ao final, a procedência do pedido, declarando-a inconstitucional.

Foi deferida a medida cautela para suspender os efeitos da lei (fls. 28–29).

O Presidente da Câmara Municipal prestou informações, limitando-se a descrever o processo legislativo que culminou na promulgação da lei.

A D. Procuradoria Geral do Estado não apresentou manifestação (fls. 43).

A D. Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência do pleito, por entender que a lei viola os arts. 22, I e 24, V e VI da CF.

**É o relatório.**



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

O pedido do alcaide comporta acolhimento, por fundamentos jurídicos diversos daqueles expostos na petição exordial.

Para melhor análise da matéria, transcrevo a lei objurgada:

*Art. 1º Fica proibida a comercialização de cães e gatos em pet shops, lojas de rações, lojas agropecuárias e similares em todo o perímetro de Caçapava.*

*Parágrafo único – Para fins desta lei considera-se pet shops os estabelecimentos comerciais destinados à venda de artigos e alimentos para animais domésticos e bem-estar animal.*

*Art. 2º No caso de descumprimento, a multa será de 20 UFESPs.*

*Art. 3º O Poder Executivo Municipal poderá baixar um decreto para regulamentar a presente norma, caso necessário.*

*Art. 4º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

Inicialmente, à luz da tese firmada no Tema nº 917 do STF (“*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”), não há que se falar em vício de iniciativa, o que afasta o único argumento contido na peça vestibular.

Todavia, considerando a causa de pedir aberta nas ações de controle abstrato de constitucionalidade, possível a análise da norma por outros prismas.

Nesse contexto, tenho que há inconstitucionalidade



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

por violação aos arts. 22, I, e 24, V e VI, 1º, IV, e 170, § único, da CF (normas de reprodução obrigatória cuja utilização como parâmetro de aferição da constitucionalidade de leis locais é possível, conforme tese fixada no Tema nº 484 do STF).

O conflito com o art. 22, I, da Carta da República ocorre na medida em que a lei local, ao vedar integralmente o comércio de animais domésticos em determinados estabelecimentos comerciais (ou seja, dispondo sobre propriedade e compra e venda), invadiu a competência normativa exclusiva da União sobre direito civil.

À parte do vício supra, tem-se que a procedência do pedido também se justificaria por outras máculas formais.

De acordo com a orientação estabelecida no Tema nº 145 do STF, “*O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados*”. Tal raciocínio também é aplicável às demais hipóteses de competência legislativa concorrente disciplinadas no art. 24 da CF.

Isso dito, a lei local tangencia dois aspectos inseridos no citado rol constitucional: consumo e meio ambiente. Contudo, não se verifica qualquer peculiaridade local que justifique a vedação imposta.



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

Confira-se a justificativa para o projeto de lei<sup>1</sup>:

*Os principais problemas no comércio de animais em pet shops no País são matrizes distantes da cria e maltratadas, animais confinados e baixa procura por adoção. Há locais que são verdadeiras fábricas de filhotes. As matrizes, confinadas, muitas vezes são mal alimentadas e maltratadas. Seus filhotes são tirados antes mesmo do desmame e levados para serem vendidos em pet shops. Após gerar várias crias, em alguns casos, a fêmea é deixada de lado e até eliminada. Com relação aos filhotes levados para serem vendidos nas lojas, o confinamento prolongado em tão tenra idade representa um grande sofrimento, onde eles não podem praticar sua principal atividade, que é brincar, correr, pular, mordiscar e arranhar. Na contramão, os canis e centros de controles de zoonoses municipais ficam abarrotados de cães e outros animais prontos para serem adotados, onerando os cofres públicos, enquanto os potenciais adotantes gastam dinheiro comprando os animais em pet shops.*

Ora, não se vislumbra que os problemas aventados, relacionados ao bem-estar animal, possuam qualquer aspecto diverso dos que poderiam ser observados em qualquer outro município. Em outro dizer, não há qualquer elemento inerente ao Município de Caçapava que induza à elaboração de regramento próprio no âmbito da competência normativa suplementar.

Evidenciando a ausência de interesse local, encontram-se em tramitação na Câmara dos Deputados diversos projetos de lei visando proibir o comércio de animais em pet shops e estabelecimentos correlatos, como os de nº 3984/2015, 57/2019, 707/2019 e 928/2019. No âmbito estadual, está em trâmite o PL nº 41/2020, que, dentre outros, disciplina o comércio de cães e gatos em estabelecimentos comerciais.

<sup>1</sup><https://cacapava.splonline.com.br/Sistema/Protocolo/Processo2/Digital.aspx?id=22463&arquivo=Arquivo/Documents/PL/22463-202110051120264095-assinado.pdf#P22463>



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

Logo, é nítida a afronta aos art. 24, V e VI, da CF.

Mesmo que superados os óbices formais, melhor sorte não socorreria a norma caçapavense, pois ela afronta o princípio do livre exercício da atividade econômica, insculpido nos arts. 1º, IV, e 170, § único, da CF.

Isso porque não é possível afirmar que os problemas descritos na justificativa acima transcrita sejam inerentes à atividade comercial que se pretender obstar —do contrário, constituem exceção à regra do regular exercício do negócio —, o que torna ilegítima a intervenção estatal na economia. Em outras palavras, a proibição absoluta ao comércio de cães e gatos nos estabelecimentos descritos na lei é desproporcional e não razoável, ceifando injustificadamente a liberdade econômica garantida constitucionalmente.

Por fim, confira-se julgado unânime deste C. Órgão Especial acerca de lei similar:

*ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Incidente veiculando a declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 1.051/2019, do Município de Santos, que "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" – 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,*



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

*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. 1º, IV, 5º, 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. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0006892-90.2021.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Santos - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 11/08/2021; Data de Registro: 12/08/2021)*

Diante do exposto, julgo procedente o pedido formulado pelo Prefeito do Município de Caçapava, para declarar inconstitucional, com efeito *ex tunc*, a Lei nº 5936/2022.

**LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI**

Relatora