



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

**Registro: 2023.0001013683**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2143160-49.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARULHOS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FRANCISCO CASCONI, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, FIGUEIREDO GONÇALVES, GUILHERME G. STRENGER, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 22 de novembro de 2023.

**VICO MAÑAS**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



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

**Direta de Inconstitucionalidade nº 2143160-49.2023.8.26.0000**

**Autor: Prefeito do Município de Guarulhos**

**Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos**

**Interessado: Estado de São Paulo**

**Comarca: São Paulo**

**Voto nº 46.689**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos, que “institui a proibição de uso de cães em serviços de segurança patrimonial na cidade de Guarulhos”

1. Vedação de “cessão, comodato, mútuo, locação, aquisição e adoção” de cachorros para segurança e vigilância patrimonial – matéria de direito civil – invasão de competência legislativa privativa da União – art. 22, I, da CF – violação do pacto federativo – precedentes do OE – inconstitucionalidade

2. Direito ambiental – esfera de competência concorrente dos entes federativos – Tema 145 do STF - norma mais protetiva ao meio ambiente, mas que acarreta, segundo o STF, no “esvaziamento do comando normativo de quem é competente para regular o assunto” – extrapolação da competência legislativa suplementar pelo Município – inconstitucionalidade

3. Produção e consumo - esfera de competência concorrente dos entes federativos – norma municipal, contudo, que coíbe a livre iniciativa – nem toda atividade econômica envolvendo animais representa maus-tratos – abusos que devem ser combatidos concretamente, e não genericamente, em prejuízo de todo um setor econômico – inconstitucionalidade

4. Não violação ao art. 25 da CE, uma vez que a falta de previsão de fonte de custeio para a execução do quanto previsto em lei que crie despesa para a Administração Pública não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada

5. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Guarulhos em face da Lei Municipal nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023, de iniciativa parlamentar, que “institui a proibição de uso de cães em serviços de segurança patrimonial na cidade de Guarulhos”.



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

Alega afronta ao art. 22, I, da Constituição Federal, aos arts. 5º, 25, 47, II, XI, XIV e XIX e 176, I, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da CE, bem como à Lei Orgânica de Guarulhos, pois, desrespeitando o princípio federativo, estabelece normas gerais sobre direito civil ao proibir negócios jurídicos envolvendo animais. Ademais, cria despesas não previstas no orçamento municipal, sem indicação da respectiva fonte de custeio.

Deferida liminar para suspensão dos efeitos da norma questionada (fls. 74/76).

A Câmara Municipal de Guarulhos prestou informações às fls. 88/96, defendendo a constitucionalidade da lei.

Citada, a Procuradoria-Geral do Estado não se manifestou (fl. 99)

A douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pela procedência do pleito (fls. 104/114).

É o relatório.

A arguição de inconstitucionalidade recai sobre a Lei nº 8.112/2023 (fls. 15/16), do Município de Guarulhos, de iniciativa da Câmara de Vereadores, aprovada pelos parlamentares após veto integral do Prefeito:

**Lei nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023**

**“Institui a proibição de uso de cães em serviços de segurança patrimonial na cidade de Guarulhos”**



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

Art. 1º Toda Pessoa Física ou Jurídica fica proibida de exercer a atividade de cessão, comodato, mútuo ou locação de cães de guarda prestadores dos serviços de segurança e vigilância patrimonial.

Art. 2º A partir da publicação desta Lei, fica proibida a criação, aquisição e adoção de novos cães de guarda para o exercício das atividades dispostas no artigo 1º, assim como a procriação de todos os animais destinados a esse fim.

Art. 3º As Pessoas Físicas e Jurídicas proprietárias de cães de guarda, na condição de locadoras, mutuantes, cedentes ou comodantes, terão o prazo de um ano, a partir da publicação desta Lei, para promover o encerramento de suas atividades.

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei ensejará após prévia notificação, a aplicação de multa, no valor de 500 (quinhentas) UFGs - Unidades Fiscais de Guarulhos – por animal em atividade.

Parágrafo único. O valor da multa será calculado em dobro e progressivamente na hipótese de autuação reincidente.

Art. 5º Os valores arrecadados em decorrência da aplicação das multas previstas no artigo 4º deverão ser revertidos a políticas públicas, para programas de castração e identificação de cães e gatos e campanhas de educação para a posse responsável.

Art. 6º Não se aplica as disposições desta Lei aos canis que comercializem animais de serviço destinados à força policial e bombeiros, bem como cães-guias destinados às pessoas com deficiência visual.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

De partida, cabe lembrar que restrito o objeto de ADI e, por isso, aqui apenas se verificará a compatibilidade da lei impugnada com a CE e a CF, desconsiderado o argumento do autor de violação também à Lei Orgânica Municipal, respeitando-se, assim, o entendimento do STF de que “inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei” (STF, AgR-RE 290.549-RJ, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, 28-02-2012, m.v., DJe 29-03-2012)”, e de que “a pretensão de cotejo entre o ato estatal impugnado e o conteúdo de outra norma infraconstitucional não enseja ação direta de inconstitucionalidade” (STF, AgRADI 3.790-PR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Menezes Direito, 29-11-2007, v.u., DJe 01-02-2008)”.



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

Isso posto, verifica-se que a norma discutida proíbe, no Município de Guarulhos, a realização de negócios jurídicos que tenham por objeto os chamados “cães de guarda”, além de vedar a criação de animais para tal finalidade.

Ao fazê-lo, obstando “cessão, comodato, mútuo, locação, aquisição e adoção” de cachorros para segurança e vigilância patrimonial, com o propósito, constante da justificativa do projeto de lei (fls. 17/18), de promover o bem-estar animal e proteger o meio ambiente, nos termos do art. 225, § 1º, VII, da CF, o diploma legal tratou de questões de direito civil, ambiental, produção e consumo.

A primeira matéria (direito civil) é de competência legislativa privativa da União (art. 22, I, CF), e as demais, de competência concorrente de todos os entes federativos, consoante os arts. 180, III, 191, 192 e 195, todos da Constituição Estadual, e dos arts. 23, VI e VII, 24, V e VI, e 30, I e II, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da CE, quando já não houver previsão expressa para tanto, consoante também o Tema 484 do STF.

1. A inconstitucionalidade já surge clara do fato de a legislação avançar sobre questões precípuas de direito civil, tanto que constitui o único argumento suscitado pelo Prefeito na petição inicial.

Com efeito, ainda que louvável o intento propalado pelo legislador local, não pode o município, por expressa previsão do art. 22, I, da CF, interferir em assunto cuja disciplina cabe apenas à União, em detrimento do pacto federativo.

Pertinente relembrar o conceito e tal princípio, pelo que se invoca os termos do seguinte julgado do STF:



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

“A questão dos autos cinge-se à distribuição de competências entre os diversos entes federativos para legislarem sobre as matérias especificadas pela Constituição. A repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos. Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República. Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação de direitos fundamentais” (ADI 4818, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 14-02-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-047 DIVULG 05-03-2020 PUBLIC 06-03-2020).

Nem se diga que o assunto se insere no interesse local do Município e que, nessa condição, sobre ele poderia legislar, consoante o art. 30, I, da CF. Afinal, “a competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados” (STF, RE 981825 AgR-segundo, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/10/2019).

À vista de todo o exposto, em caso semelhante, este OE assim decidiu:

“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,



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

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 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 – grifos nossos).

Nesse mesmo voto, o Desembargador Renato Sartorelli acrescenta que:

“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 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





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

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)".

A patente violação ao pacto federativo por lei municipal que cuida essencialmente de direito civil é o suficiente para extirpá-la do ordenamento jurídico.

2. Mas há mais a abordar, porque, como suscitado pela PGJ no parecer, a norma esbarra ainda nos direitos ambiental e de produção e consumo, estes de competência legislativa concorrente entre os entes federativos (art. 24, V e VI, CF).

No desempenho dessa competência legislativa concorrente, consoante o art. 30, I e II, da CF, cabe aos Municípios suplementar a legislação federal e a estadual, sobre assuntos de interesse local, no que couber. Compreende-se que essa suplementação legislativa, entretanto, não pode contrariar a legislação federal e/ou estadual, naturalmente mais ampla e genérica, sobre o mesmo tema.

Ensina Alexandre de Moraes:

"A Constituição brasileira adotou a 'competência concorrente





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

não cumulativa ou vertical', de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e o Distrito Federal especificá-las, por meio de suas respectivas leis. É a chamada 'competência suplementar' dos Estados-membros e do Distrito Federal (CF, art. 24, § 2º). Observamos, que no âmbito da legislação concorrente, a doutrina tradicionalmente classifica-se em 'cumulativa' sempre que inexistem limites prévios para o exercício da competência, por parte de um ente, seja a União, seja o Estado-membro, e em 'não cumulativa', que propriamente estabelece a chamada repartição vertical, pois, dentro de um mesmo campo material (concorrência material de competência), reserva-se um nível superior ao ente federativo União, que fixa os princípios e as normas gerais, deixando-se ao Estado-membro a complementação”(*Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002, pág. 693).

Invoca-se ainda a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

“O eminente publicista Victor Nunes Leal enunciou e esquematizou quatro regras que muito facilitam o deslinde da matéria, e que nos permitimos adotar e transcrever como síntese dos princípios constitucionais que asseguram e delimitam a autonomia municipal e o âmbito de sua ação. (...)

A primeira regra esclarece que a competência municipal expressa e exclusiva como, por exemplo, a organização dos serviços públicos locais (CF, art. 30, V) afasta qualquer outra competência sobre o assunto, seja ela federal ou estadual. A manifestação expressa e privativa da competência do Município repele a de qualquer outra entidade estatal, poder, órgão ou autarquia. Qualquer ingerência estranha na competência municipal será inconstitucional e afastável pela via judicial.

A segunda regra objetiva a competência implícita do Município, sobre a qual prevalecem a competência estadual expressa e também a competência federal expressa ou implícita.

A terceira regra estabelece, em conexão com a anterior, que com relação aos poderes remanescentes do Estado prevalece sempre a competência implícita e explícita do Município. Isso porque a Constituição Federal declara, em seu art. 25, § 1º, que aos Estados se reservam todas as competências que não lhe sejam vedadas. Ora, os poderes que a constituição confere aos Municípios, de modo implícito ou explícito, estão vedadas ao Estado. Logo, a competência remanescente do Estado cede diante da do Município.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
PODER JUDICIÁRIO  
São Paulo

A quarta e última regra dirige-se aos poderes concorrentes, em que as três esferas federal, estadual e municipal, disputam a mesma competência. Neste caso, e somente neste, prevalece o princípio da primazia da União sobre os Estados, e do Estado sobre o Município, com decorrência lógica de que os interesses nacionais devem prevalecer sobre os locais” (Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição, pp. 133/136 – grifos nossos).

Detendo-se sobre a questão ambiental e o pacto federativo, o Tema 145 do Supremo Tribunal Federal, dotado de repercussão geral, determina:

Tema 145, 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 (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”

Logo, a própria ordem constitucional estipulou as regras de ponderação entre os princípios do pacto federativo e da proteção ao meio ambiente. A este deve ser conferida a máxima efetividade possível, enquanto o outro admite gradações, com previsão de normas gerais e suplementares, para evitar contradições internas.

Diante de tais parâmetros, à primeira vista, não transparece nítida violação da Lei nº 8.112/2023 ao pacto federativo estritamente no que diz respeito à competência concorrente para legislar sobre direito ambiental. Afinal, não houve retrocesso na matéria. Ao revés, conferida maior proteção aos direitos dos animais, o que, - parece inegável - insere-se no interesse local, até por constituir obrigação, imposta pela CF ao Poder Público, a busca pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF).



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

Existem pronunciamentos anteriores deste OE nessa linha:

“O poder de polícia ambiental do município, estabelecido pela Constituição Federal (art. 23) e disciplinado pela Lei Complementar nº 140/2011, não poderia ser regularmente exercido sem que existisse correspondente competência para legislar sobre o tema, seja por relevante interesse local, seja como forma de suplementar as normas federais e estaduais sobre o tema, como é o caso. Neste sentido, convém lembrar voto divergente do E. Des. Gilberto Passos de Freitas, que, ao tratar da competência municipal para legislar sobre temas de direito ambiental neste Órgão Especial, realizou amplo levantamento doutrinário sobre o tema, ressaltando: ‘A Constituição Brasileira de 1988 estabeleceu expressamente no artigo 225 que ‘todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações’. Quando fala em Poder Público refere-se ao Governo Federal, Estadual e Municipal. Portanto, tem os municípios obrigação de agir na defesa do meio ambiente, combatendo a poluição. Tanto é, que no artigo 23 da Magna Carta incluiu entre as matérias de competência comum da União, dos Estados e dos Municípios, itens relativos à proteção do meio ambiente. E se deferiu esta competência de natureza administrativa às três esferas de poder, conforme bem anota Francisco Van Acker, ‘conferiu-lhes, implicitamente, competência para legislar sobre a mesma matéria sempre que for necessário (O Município e o Meio Ambiente na Constituição de 1988, in Revista de Direito Ambiental, n. 1m p. 97-98). Aliás, na lição de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, ‘não se deve perder de vista que aos Municípios é atribuída a competência legislativa suplementar, determinando o art. 30, II, competir a eles suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Além disso, a competência concorrente dos Estados e supletiva dos Municípios revela-se importante, porquanto aqueles e estes, em especial estes, encontram-se mais atentos e próximos aos interesses e peculiaridades de uma determinada região, estando mais aptos a efetivar a proteção ambiental reclamada pelo Texto Constitucional’ (Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Saraiva, 2006, p. 277/278). No mesmo sentido anota Luís Paulo Sirvinkas: ‘Não há dúvidas que a competência dos Municípios, em matéria ambiental, faz-se necessária, especialmente por se tratar de seu peculiar interesse, não podendo ficar a mercê das normas estaduais e federais. Registre-se ainda que os Municípios poderão até restringir as normas estaduais e federais, tornando-as mais protetivas’ (Curso de Direito Ambiental Brasileiro, Saraiva, 2006, p. 277/278). Outro não é o entendimento de Paulo Bessa Antunes, para o qual ‘Está claro que o meio ambiente está



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

incluído entre o conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são os primeiros a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente' (Direito Ambiental, Lumen Júris, RJ, 1996, p. 57). (...) Realmente, considerando-se que os .» Municípios detém melhores condições para detectar as agressões ao meio ambiente e adotar com mais eficácia as medidas protetivas cabíveis, de inteira aplicação o princípio da subsidiariedade, pelo qual, segundo José de Oliveira Baracho, 'as decisões serão tomadas ao nível político mais baixo, isto é, por aqueles que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas' (O princípio da subsidiariedade, conceito e evolução, in Revista de Direito Administrativo, vol. 200, abr/ijun, RJ, Renovar, 1995)' (ADIN nº 125-060-0/5-00 - Ribeirão Preto -Rei. Des. Debatin Cardoso, j. 24.01.2007)" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0259235-94.2012.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2013; Data de Registro: 26/08/2013 – grifos nossos).

No entanto, o STF tem encarado o assunto sob viés diverso, considerando proibições como a da Lei nº 8.112/2023 nocivas ao pacto federativo:

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



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

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 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 ).

3. Como corolário da compreensão da Suprema Corte, as restrições à “produção e consumo” de serviços envolvendo cães de guarda destacam-se pela falta de razoabilidade e proporcionalidade, ao obstar uma atividade comercial lícita, no âmbito local, cerceando a livre iniciativa no município, princípio também garantido constitucionalmente (art. 1º, IV, CF). Como menciona a decisão do STF acima, nem todo comércio e uso de animais em atividades laboriosas se reveste de crueldade, não se justificando tal argumento para coibir totalmente um setor da economia. Na hipótese, eventuais abusos devem ser combatidos concretamente, e não de forma preventiva, abstrata e generalizada, prejudicando mesmo aqueles que prezam pelo bem-estar animal.

Em caso semelhante, este OE assim se pronunciou:



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

“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 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 periclitarem 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. (...). 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” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2280939-85.2019.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/08/2020; Data de Registro: 21/08/2020).

4. Por fim, consigne-se que fenece o argumento de violação ao art. 25 da CE. Sedimentado no STF e neste C. Órgão Especial que a falta de previsão de fonte de custeio para a execução do quanto previsto em lei que crie despesa para a Administração Pública não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA ESTADUAL.  
LEI MUNICIPAL. DIVULGAÇÃO DE DADOS SOBRE MULTAS DE TRÂNSITO NO  
MUNICÍPIO. 1. A lei impugnada não usurpa a competência legislativa da União em matéria de trânsito e transporte, porque não versa sobre os direitos e deveres dos envolvidos





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

nessas atividades. Seu objeto é a publicidade da gestão administrativa local matéria que se insere na competência normativa dos Municípios (CF/88, art. 30, I e III). 2. A Constituição não reserva à iniciativa do Executivo toda e qualquer lei que gere gastos ou exija implementação prática por órgãos administrativos. A publicidade dos atos locais é matéria de iniciativa concorrente e, aliás, perfeitamente alinhada à função de fiscalização confiada ao Poder Legislativo. 3. É inviável rediscutir a conclusão do acórdão quanto à ausência de repercussão da lei impugnada sobre as despesas municipais e a carga de trabalho dos servidores. O Tribunal de origem se baseou em norma local sobre o tema (Súmula 280/STF), além de sustentar sua afirmação em matéria fática, insuscetível de apreciação nesta via (Súmula 279/STF). 4. Ainda que assim não fosse, a "ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro" (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). Ressalva, naturalmente, a possibilidade de aprovação de créditos adicionais. 5. Recurso a que se nega seguimento. (RE 770.329-SP, STF, 29-5-2014, Rel. Roberto Barroso, monocraticamente – grifos nossos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alegação de violação de preceitos da Constituição Estadual, da Lei Orgânica Municipal e da Constituição Federal. Descabimento. Parâmetro de controle de constitucionalidade de lei municipal perante Tribunal de Justiça é a norma constitucional estadual, apenas, ou de disposições da Carta Magna, por remissão daquela (art. 144). Pretensão conhecida e julgada somente no respeitante às normas constitucionais estaduais, ditas contrariadas. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.803, de 02 de setembro de 2019, do Município de Taquarituba, que "dispõe sobre a transmissão de vídeo em tempo real (online), nos portais de transparência e dos sítios eletrônicos das administrações diretas e indiretas do Município de Taquarituba, fase de julgamento e classificação de todos os processos licitatórios da administração pública municipal". Lei que não tratou de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, não violou o princípio da separação de poderes, não invadiu a esfera da gestão administrativa, não ofendeu os princípios da legalidade, razoabilidade, supremacia do interesse público e da motivação ou o princípio federativo. Diploma que objetiva dar conhecimento à população, por meio de transmissão on-line e gravação das sessões de licitação em âmbito municipal, informação de interesse público, visando dar transparência ao serviço público local, atendendo ao princípio da publicidade dos atos administrativos e de gestão dos recursos municipais.





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

Inconstitucionalidade não configurada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Alegação de que a norma implica na criação de despesas sem a indicação necessária da fonte de custeio. Improcedência. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas a inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Pacífico o entendimento segundo o qual a falta de especificação da fonte de recursos pode resultar apenas a não implementação da norma no mesmo exercício em que posta em vigor, mas desde logo providenciada sua inserção no orçamento do exercício seguinte. Inexistência de inconstitucionalidade nesse ponto. Ação julgada improcedente, revogada a liminar. (ADI nº 2222120-58.2019.8.26.0000, Órgão Especial, 17-6-2020, Rel. João Carlos Saletti – grifos nossos).

5. Frente ao exposto, julga-se procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 8.112, de 10 de fevereiro de 2023, do Município de Guarulhos.

**VICO MAÑAS**

Relator