

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.225.725 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**RECTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**RECTE.(S)** : **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**RECDO.(A/S)** : **SINDICATO DAS EMPRESAS DE SEGURANÇA E VIGILÂNCIA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SINDESP**  
**ADV.(A/S)** : **CESAR VALMOR TASSONI LEVORSE**

**DECISÃO**

Trata-se de Agravos em Recursos Extraordinários apresentados pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e pela Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul contra decisões que inadmitiram seus respectivos apelos extremos, interpostos em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJ/RS, nos autos de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Sindicato das Empresas de Segurança e Vigilância do Estado do Rio Grande do Sul – SINDESP, tendo por objeto a Lei Estadual 14.229/2013, normativo que “Proíbe a prestação de serviços de vigilância de cães de guarda com fins lucrativos no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências”, e, por requeridos, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Na origem, o SINDESP aduziu que a lei em comento possui vício de iniciativa, pois a matéria nela contida versa sobre direito civil e comercial, de competência privativa, portanto, da União, nos termos do art. 22, I, da CARTA MAGNA, pois “a prestação de serviço de vigilância patrimonial e segurança privada é regida pela Lei Federal n.º 7.102/83, existindo

## ARE 1225725 / RS

Portaria do Departamento de Polícia Federal, que autoriza as empresas de serviços de vigilância a usar cães próprios e de organização militar, ou particular (os locados), prevendo as regras e formas desse uso.”

Por sua vez, a Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul requereu a improcedência da ação, sustentando que a lei estadual tutela o meio ambiente, de maneira que a competência, no ponto, é concorrente aos três entes da federação (art. 24, *caput*, VI, da CF/1988), estando em harmonia com o art. 225, § 1º, da CARTA MAGNA.

O TJ/RS, por maioria, julgou procedente a ação, como se constata da seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONFRONTO DE LEI ESTADUAL COM NORMA CONSTITUCIONAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA CONTIDA NA CARTA ESTADUAL. VIABILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE REFLEXA. NÃO CARACTERIZADA. LEI ESTADUAL 14.229/2013. SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA REALIZADO COM UTILIZAÇÃO DE CÃES DE GUARDA. DIREITO CIVIL E COMERCIAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA. DIVISÃO DE COMPETÊNCIAS. PACTO FEDERATIVO. PRINCÍPIO ESTABELECIDO IMPLÍCITO VEDATÓRIO.

Cabível a propositura perante o Tribunal de Justiça de ação direta de inconstitucionalidade para o ataque a lei estadual sob a alegação de que atenta contra dispositivo da Carta Estadual, ainda que correspondente a reprodução de normas e princípios de observância obrigatória contidos na Constituição Federal. Precedentes do Pretório Excelso.

A forma de Estado do Brasil é caracterizada por uma peculiar federação em três níveis. A Constituição Federal prevê, quanto às competências dos entes federativos, repartição tanto horizontal – em que não se admite a concorrência de competências entre os entes federativos – quanto vertical de competências – em que a mesma matéria é distribuída entre os entes federativos, estabelecendo-se um verdadeiro “condomínio

legislativo”.

Quando a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, logo no artigo 1º, proclama e adota, nos limites de sua autonomia e competência, os princípios fundamentais e os direitos individuais, coletivos, sociais e políticos universalmente consagrados e reconhecidos pela Constituição Federal a todas as pessoas no âmbito de seu território, expressamente conforma-se à Carta Maior, reconhecendo a imposição de limites a sua atuação legislativa. A competência legislativa para legislar disposta no artigo 52 da Constituição Estadual, já no caput, delimita a atuação às “matérias de competência do Estado”.

A atuação legislativa estadual que desborda dos limites estabelecidos pelo Constituinte Derivado Decorrente viola a Constituição Estadual.

Lei Estadual que veda contrato de prestação de serviços de vigilância com cães de guarda, atividade que, em si mesmo considerada, não implica maus tratos ou crueldade contra os animais. Matéria, em princípio, de Direito Civil e Comercial, de competência privativa da União.

Inconstitucionalidade formal orgânica.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA.”

Face ao aresto, o *Parquet* e o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul interpuseram os apelos extremos, aduzindo contrariedade ao art. 22, *caput*, I, XXII, 24, *caput*, e VI, e 225, § 1º, VII, todos da CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

O Ministério Público estadual argumenta o seguinte:

“(....) a lei estadual em referência diz respeito, precipuamente, à tutela do meio ambiente, e mais, especificamente, à preservação da fauna, matéria cuja competência legislativa é concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 24, “caput”, e inciso VI, da Constituição Federal), estando, portanto, a lei estadual em

## ARE 1225725 / RS

conformidade com a disposição contida no artigo 225, § 1º, inciso VII, da Constituição Federal, segundo a qual incumbe ao Poder Público, em todas as suas esferas, a proteção da fauna, vedando, na forma da lei, práticas que submetam os animais à crueldade.”

Assevera, ainda, que a “tese adotada no acórdão recorrido valoriza demasiadamente o econômico, em detrimento do ecológico, mitigando e minimizando a proteção ao meio ambiente, a qual o legislador constituinte buscou conferir a máxima efetividade” (art. 225, § 1º, IV, V e § 3º, da CF/1988).

Já a Procuradoria do Estado do Rio Grande do Sul, dentre outras alegações, destaca:

(a) recente alteração constitucional, promovida pela Emenda Constitucional 96/2017, reconheceu os animais como sujeitos de direito, segundo o acrescido no § 7º do art. 225 da CF/1988, e, embora não estabelece a proibição de maus tratos, garante o “bem-estar do animais que participam de práticas desportivas registradas como patrimônio cultural brasileiro.”; e

(b) é evidente a “constitucionalidade da lei hostilizada, porque editada no exercício de competência complementar deferida ao Estado para legislar sobre proteção ao meio ambiente, não havendo qualquer violação às normas da Constituição Federal. Ao revés, foram observadas as normas dos artigos 23, VI, 24, VII, 225, § 1º, VI, todos da Constituição Federal.

Todavia, o TJ/RS inadmitiu ambos os recursos, conforme ementa a seguir transcrita (Doc. 3, e-fls. 326/334):

“RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVIÇO DE VIGILÂNCIA REALIZADO COM UTILIZAÇÃO DE CÃES DE GUARDA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO CIVIL E COMERCIAL. PRECEDENTES DO STF.”  
RECURSOS NÃO ADMITIDOS.

## ARE 1225725 / RS

Os recorrentes impugnaram, por intermédio do agravo, o *decisum*, sendo os autos remetidos a esta SUPREMA CORTE, oportunidade em que foram rebatidos os fundamentos do despacho agravado.

É o relato que faço.

DECIDO.

Vejamos, na íntegra, as disposições das leis estaduais 14.229 e 14.268, impugnadas na ação direta proposta no Juízo *a quo*:

“Art. 1º. Fica proibida a celebração expressa ou verbal de contratos de locação, prestação de serviços, de mútuo e comodato e de cessão de cães para fins de vigilância, segurança, guarda patrimonial e pessoal nas propriedades públicas e privadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 1º Entende-se por infrator desta Lei o proprietário dos cães, o proprietário do imóvel em que os animais estejam realizando a guarda e/ou a vigilância, bem como todo aquele indivíduo que contrate, por escrito ou verbalmente, a utilização animal para os fins definidos no "caput".

§ 2º Os contratos em andamento extinguir-se-ão automaticamente após o período de 12 (doze) meses a partir do data da publicação desta Lei, desde que observados os seguintes requisitos:

I - no período de transição, as empresas deverão, no prazo de 60 (sessenta) dias, realizar cadastro que conterà:

a) razão social, número do CNPJ, nome fantasia, endereço comercial, endereço do canil, nome, endereço e RG dos sócios, com a apresentação dos documentos originais e cópia dos mesmos anexada no cadastro;

## ARE 1225725 / RS

b) cópia autenticada do Certificado de Regularidade de Pessoa Jurídica expedido pelo Conselho Regional de Medicina Veterinária do Rio Grande do Sul;

c) anotação de Responsabilidade Técnica do médico veterinário responsável técnico, devidamente homologada pelo Conselho de Medicina Veterinária do Rio Grande do Sul;

d) relação nominativa dos cães, acompanhada de fotografia, descrição da raça e da idade exata ou presumida, características físicas e cópia da carteira de vacinação e vermifugação atualizada, que deverá ser firmada pelo médico veterinário responsável técnico;

e) cópia dos contratos com a qualificação e localização do contratante e do contratado, relacionando cada animal com o seu respectivo local de serviço;

II - cada cão deverá ser identificado obrigatoriamente através de identificação passiva por implante subcutâneo (microchip), às expensas da empresa responsável pelo animal;

III - os animais receberão alimentação, assistência médica veterinária e abrigo apropriado inclusive no local da prestação do serviço, bem como deverão ser observados os dispositivos da Lei nº 11.915, de 21 de maio de 2003, no que diz respeito aos tratos com animais;

IV - o transporte dos animais até o local de trabalho, deste para a sede da empresa contratada ou outra situação que exija a locomoção, deverá ser realizado em veículo apropriado e que garanta a segurança, o bem estar e a sanidade do animal, devendo ainda estar devidamente licenciado pelo órgão municipal responsável pela vigilância e controle de zoonoses;

## ARE 1225725 / RS

V - o local destinado ao abrigo dos cães (canil) deverá observar o que segue:

a) cada célula deve abrigar somente um animal e a área coberta deverá ser construída em alvenaria e nunca inferior a 4m<sup>2</sup> (quatro metro quadrados), sendo que a área de solário deverá ter a mesma largura da área coberta;

b) instalação de um bebedouro automático;

c) teto confeccionado para garantir proteção térmica;

d) as paredes devem ser lisas e impermeabilizadas com altura não inferior a 2m (dois metros);

e) para a limpeza das células dos canis devem ser utilizados produtos com eficiência bactericida e fungicida, a fim de promover a boa assepsia e eliminação de odores, duas vezes por semana, vedada a utilização de ácido clorídrico;

f) a limpeza das células do canil deve ser realizada diariamente, sem a presença do animal;

g) os resíduos sólidos produzidos pelos animais deverão ser acondicionados em fossa séptica compatível com o número de animais que a empresa possuir, devidamente impermeabilizada, com fácil acesso e ser limpa no intervalo máximo de 15 (quinze) dias com a utilização de produto apropriado;

VI - os resíduos sólidos produzidos pelos animais no local da prestação de serviços devem ser recolhidos ao menos uma vez ao dia pela empresa contratante;

VII - durante o período de transição, o plantel de cães é de inteira responsabilidade do proprietário, podendo o Poder

## ARE 1225725 / RS

Público, inclusive mediante convênio, auxiliá-lo na destinação dos animais;

VIII - ao final do período previsto no § 2º deste artigo, observadas as determinações da Lei nº 13.193, de 30 de junho de 2009, nenhum animal poderá ser excluído do plantel da empresa, não poderá ser abandonado, sujeito a sofrimentos físicos ou cutanasiado;

IX - em caso de morte, a empresa deverá comunicar ao órgão responsável, por intermédio de seu médico veterinário responsável técnico, devendo o animal ser submetido a necropsia para atestar a causa da morte.

Art. 2º. Até o final do período previsto no § 2º do art. 1º, os animais que estejam sob posse das empresas, citados na relação nominativa dos cães, conforme estabelecido na alínea "d" do inciso I do § 2º do art. 1º, deverão ser identificados e esterilizados per meio de procedimento cirúrgico realizado por médico veterinário devidamente registrado.

Parágrafo único. Antes do término do prazo estipulado nesta Lei, os responsáveis pelos animais deverão apresentar atestado, assinado pelo médico veterinário que realizou a cirurgia ou se realizada anteriormente à vigência desta Lei, que se responsabilize pela veracidade e integridade do procedimento, a fim de comprovar a esterilização de todos os cães nominados e identificados anteriormente.

Art. 3º. No término dos contratos, animais flagrados na situação descrita no "caput" do art. 1º serão imediatamente recolhidos e encaminhados para avaliação e, quando for o caso, para tratamento de saúde com médico veterinário credenciado pelo Poder Público.

Parágrafo único. Os custos referentes ao recolhimento, ao

## ARE 1225725 / RS

encaminhamento para atendimento médico veterinário credenciado pelo Poder Público, e/ou ao encaminhamento dos animais aos locais a serem definidos em regulamento até que sejam doados, incluindo todas as despesas de alimentação e permanência, serão às expensas do infrator.

Art. 4º. VETADO.

Art. 5º. VETADO.

Art. 6º. VETADO.

(Artigo acrescentado pela Lei Nº 14268 DE 18/07/2013):

Art. 6º-A Ao infrator desta Lei, sem prejuízo de outras sanções previstas em legislação própria, serão aplicadas, na forma estabelecida em regulamento, as seguintes penalidades:

I - para o descumprimento do art. 1º, “caput”: multa de 1.000 (um mil) UPFs por contrato;

II - para o descumprimento do § 2º, incisos I e II, do art. 1º multa de 100 (cem) UPFs acrescidas de 10 (dez) UPFs por animal;

III - para o descumprimento do § 2º, incisos III a IX: multa de 200 (duzentas) UPFs acrescidas de 10 (dez) UPFs por animal.

§ 1º O valor das multas será dobrado na hipótese de reincidência.

§ 2º Para os casos de reincidência, será considerado o período de trinta dias para a aplicação de nova penalidade.

§ 3º O não pagamento da multa no prazo de trinta dias após o seu vencimento, bem como constatada, a qualquer

## ARE 1225725 / RS

tempo, a hipótese de reincidência, sujeitará o infrator e/ou reincidente à cassação de autorização de licença ambiental e a inscrição em Dívida Ativa.

4º O pagamento será realizado utilizando-se o valor da UPF do dia.

(Artigo acrescentado pela Lei Nº 14268 DE 18/07/2013):

Art. 6º-B. A notificação da infração dar-se-á:

I - pessoalmente, mediante aposição de data e da assinatura do infrator, seu representante ou preposto;

II - por edital publicado no Diário Oficial do Estado, ou em outro veículo de grande divulgação;

III - por correio, mediante aviso de recebimento.

Parágrafo único. Considera-se notificada a infração:

I - pessoalmente, na data da respectiva assinatura;

II - por meio de duas testemunhas que assinarão pelo infrator, se ele não souber assinar ou se negar a fazê-lo, comprovando a cientificação;

III - por edital, até cinco dias após a data da publicação;

IV - por devolução do aviso de recebimento.

Art. 6º-C. A aplicação das penalidades previstas nesta Lei não exclui a imposição de outras penalidades decorrentes de eventuais casos de maus tratos contra os animais, nos termos da legislação Federal, Estadual e/ou Municipal. (Artigo acrescentado pela Lei Nº 14268 DE 18/07/2013).

## ARE 1225725 / RS

Art. 6º-D. O Estado poderá firmar convênios com os municípios para assegurar a implementação e a fiscalização do cumprimento desta Lei. (Artigo acrescentado pela Lei Nº 14268 DE 18/07/2013).

Art. 7º. Esta Lei será regulamentada para garantir a sua fiel execução.

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

Pois bem.

A questão controvertida, em torno da natureza da lei objeto da ação objetiva estadual, se civil/comercial ou ambiental, repousa sobre o sistema repartição de competência legislativa desenhado pelo Legislador Constituinte Originário, cuidando-se, dessa maneira, de aparente conflito entre competências federativas diversas.

De início, reproduzo meu entendimento sobre essa complexa matéria. O federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula *Estado de Direito*, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (*Manual de direito constitucional*. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. Almedina, p. 87).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de

## ARE 1225725 / RS

competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome *Publius*, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19). Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses, afirmou que a Constituição dos Estados Unidos *era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem, por equilibrar o exercício do poder*.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva *da mais maravilhosa obra jamais concebida*, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como da fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhe, como afirmado por HAMILTON, a

## ARE 1225725 / RS

oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como no presente recurso.

A própria Constituição Federal, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a

## ARE 1225725 / RS

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 Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

Atuando dessa maneira, se, na distribuição formal de competências, houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais, somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (*Teoria geral do federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União (CF, artigo 22) a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se

## ARE 1225725 / RS

garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao interprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO.

## ARE 1225725 / RS

*Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo.* Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. Rui Barbosa e a federação . Revista de Informação legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro.* Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

E quanto ao papel da SUPREMA CORTE nessa sinuosa senda, reproduzo passagem da doutrina de JOÃO CARLOS SOUTO (*Suprema Corte dos Estados Unidos - Principais Decisões.* 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 127):

“O conceito de Estado Federal impõe, como sabido, entidades autônomas. O conceito de autonomia repousa na existência de poderes próprios, capacidade de se autogovernar, de arrecadar tributos, de elaborar seus próprios atos legislativos, de alinhar e aprovar sua própria Constituição, definidora de Poderes, entre eles o Judiciário. Ora, o Poder Judiciário de um Estado-membro jamais poderia decidir questões de interesse de mais de um Estado, ou de interesse de um Estado-membro frente ao interesse da União. Por outro lado, a legislação do Estado-membro deve obediência hierárquica aos princípios e regras estabelecidas na Constituição Federal, expressão da soberania. Sendo os Estados entidades autônomas, impossibilitadas de se desgarrar do Pacto Federativo e de contrariar os ditames da Lei Fundamental da República, resta patente, num edifício constitucional dessa natureza – Estado Federal, União, atividade coordenadora, Constituição Federal, prevalência hierárquica etc. –, a necessidade da existência de um órgão com a incumbência de fazer prevalecer a vontade da Constituição Federal, ou para ser mais preciso, dos seus princípios e regras. Esse órgão, tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos, é a Suprema Corte.

Dito isso, vejamos o art. 1º da lei questionada:

## ARE 1225725 / RS

“Art. 1º. Fica proibida a celebração expressa ou verbal de contratos de locação, prestação de serviços, de mútuo e comodato e de cessão de cães para fins de vigilância, segurança, guarda patrimonial e pessoal nas propriedades públicas e privadas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

§ 1º Entende-se por infrator desta Lei o proprietário dos cães, o proprietário do imóvel em que os animais estejam realizando a guarda e/ou a vigilância, bem como todo aquele indivíduo que contrate, por escrito ou verbalmente, a utilização animal para os fins definidos no "caput".”

Analisando o texto normativo, sob o viés teleológico, infere-se que a *mens legis* visou, substancialmente, proteger de maus tratos e crueldades os cães de guarda utilizados na prestação de serviços de vigilância patrimonial e pessoal, não sendo exatamente o foco regular relações de direito com teor civil e comercial, inobstante o espraiamento de efeitos sobre tais ramos do ordenamento jurídico.

Consta dos autos, ainda, a *mens legislatoris*, que motivou a instituição da aludida norma (Doc. 1, e-fls. 60/61):

“Senhores Deputados: o Projeto de Lei que ora apresento surge como um grito de “Basta” à utilização animal para execução de trabalhos tipicamente humanos. É o caso da prestação de serviços de vigilância de cães de guarda com fins lucrativos.

Os órgãos de proteção dos animais têm registrado um número cada vez mais crescente de reclamações acerca dos serviços prestados pelas empresas que locam cães para vigilância de imóveis, mormente pelos maus tratos a que estes animais estão submetidos. A atividade de vigilância animal não é passível de fiscalização, tampouco coibição, uma vez que, em sua maioria, são clandestinas. Desta forma, a questão da

## ARE 1225725 / RS

fiscalização é comprometida e os cães utilizados para resguardar imóveis de terceiros, ou construções, ficam sem qualquer assistência alimentar e veterinária, sem contar a solidão em que vivem tais animais. Pessoas que transitam diariamente próximo aos locais onde os animais desenvolvem a atividade de vigilância, relatam que os cães se encontram desnutridos e desidratados, em geral, em péssimo estado de saúde. Não visualizaram potes de alimentos e água, abrigo apropriado que os protejam das intempéries, mas ao contrário disso, observaram abandono, a ocorrência de maus tratos, a convivência do animal com os seus próprios dejetos e expostos a risco de morte, pois muitos dos espaços eram cercados com materiais cortantes.

A capital paranaense proibiu a exploração de cães em serviço de guarda com a edição da Lei n. 12.594/2008. O Estado do Paraná se mobilizou no mesmo sentido e a Lei 16.101/2009 já vigora há mais de anos. Minas Gerais também veda tal atividade e agora nós, gaúchos, nos preparamos para acabar com este tipo de exploração que além de ser uma prática cruel, tem tirado o pão de muitos vigilantes humanos que se prepararam para o exercício da profissão. Um cão nunca poderá ser preparado para atividade alguma. Um animal não tem aptidão e nem vocação profissional. Nunca ser um vigilante na acepção do termo. Nunca receberá qualquer pagamento pelo trabalho que desenvolve a custa do instinto aguçado pela fome, medo, solidão e outros sentimentos que na condição humana, levariam qualquer indivíduo ao um elevado nível de estresse.

Com isto, conclamo os meus nobres pares para a aprovação desta matéria que busca o desenvolvimento e aprimoramento da consciência social pelo respeito aos animais; pelo respeito e valoração do profissional humano; pela minimização dos índices de desemprego humano; pelo fim dos maus tratos e da crueldade praticada contra os animais; pela liberdade, vida, bem estar e saúde de todo e qualquer animal não humano. Sejamos partícipes de uma sociedade mais justa.”

## ARE 1225725 / RS

Verifica-se que a ocupação do legislador estadual, ao editar a hostilizada lei, não foi interferir em matérias de competência legislativa da União (art. 22, I e XXII da CF/1988), mas adotar medidas de proteção à vida e à saúde animal no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, certo que a tutela ao meio ambiente, positivada no art. 225 da CARTA MAGNA, a estabelecer que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, é tema concernente à atuação de todos os entes da federação, nos termos do art. 24, VI, da CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Nesse sentido: (AI 856.768-AgR, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe de 9/11/2012; RE 413.815-AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 13/6/2012; ADI 3829, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/5/2019; ADI 5077, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 23/11/2018; ADI 3470, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 1º/2/2019; e ADI 2030, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 17/10/2018).

Nesse primeiro exame, conclui-se que a CARTA MAGNA autoriza os estados-membros a legislar sobre o assunto em apreço; entretanto, importa definir, doravante, se o padrão de proteção ambiental instituído pelo aludido normativo seria constitucional, uma vez que o legislador gaúcho, ao impedir o uso de cães na prestação onerosa de serviços de vigilância em seu Estado, restringiu, a não mais poder, a referida atividade empreendida por esta espécie animal.

Como se sabe, o legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral.

Relativamente à *competência legislativa concorrente*, é curial ressaltar que sua instituição cria o denominado *condomínio legislativo* entre a União

## ARE 1225725 / RS

e os Estados-Membros, cabendo à primeira a edição de normas gerais sobre as matérias elencadas no art. 24 da CF; ao passo que aos Estados, no âmbito dessa distribuição vertical de competências legislativas, caberá o exercício da competência suplementar quando já existente norma geral a disciplinar determinada matéria (CF, art. 24, § 2º) e a competência legislativa plena quando inexistente norma federal a estabelecer normatização de caráter geral (CF, art. 24, § 3º). Merecem transcrições os arts. 23 e 24:

“ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

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

(...)

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

No que toca ao *caput* do art. 225, sempre defendi que o texto

## ARE 1225725 / RS

constitucional afirma ser o meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum.

Na ADI 4901 (Rel. Min. LUIZ FUX), *v.g.*, asseverei que o ambiente obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF). Para dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, também assegurado em sede constitucional, ficou o Poder Público incumbido da proteção da função ecológica da fauna e da flora (art. 225, §1º, VII).

Naquele julgado, ainda assentei que nossa CONSTITUIÇÃO FEDERAL, em sua concepção ético-ambiental, não adotou um radical preservacionismo, proibitivo de qualquer interação ou arranjo entre a necessidade humana de preservação ambiental, de um lado, e de desenvolvimento econômico, de outro.

Tal compreensão, no entanto, não deixa à margem a inata condição de animais sencientes que habitam nossa fauna, ou seja, seres dotados de sensibilidade e consciência, características que os fazem fugir de “quaisquer situações que lhes causem dor ou sofrimento e buscam sempre as circunstâncias em que possam se sentir mais confortáveis e isso, tanto pode ser observado com facilidade e sem necessidade de grande rigor científico como também pode ser afirmado por qualquer ser humano que, igualmente, foge da dor e busca a situação de conforto”, aduz ANTONIO CARLOS CARDOSO RAYOL em sua tese para obtenção do título de *Doctor em Ciencias Jurídicas y Sociales*, apresentada à Universidad del Museo Social Argentino (*Bioética e Tutela Jurídica dos Animais: Considerações Morais e Éticas no reconhecimento de Direitos dos animais não humanos*, 2007).

## ARE 1225725 / RS

Por oportuno, abram-se parênteses para frisar ser de nosso conhecimento que a República Federativa do Brasil é signatária da Declaração dos Direitos dos Animais, de 27/1/1978, instituída em Bruxelas, na Bélgica, em que se proclama o seguinte:

### “ARTIGO 1:

Todos os animais nascem iguais diante da vida, e têm o mesmo direito à existência.

### ARTIGO 2:

a) Cada animal tem direito ao respeito.

b) O homem, enquanto espécie animal, não pode atribuir-se o direito de exterminar os outros animais, ou explorá-los, violando esse direito. Ele tem o dever de colocar a sua consciência a serviço dos outros animais.

c) Cada animal tem direito à consideração, à cura e à proteção do homem.

### ARTIGO 3:

a) Nenhum animal será submetido a maus tratos e a atos cruéis.

b) Se a morte de um animal é necessária, deve ser instantânea, sem dor ou angústia.

(...)

### ARTIGO 7:

Cada animal que trabalha tem o direito a uma razoável limitação do tempo e intensidade do trabalho, e a uma alimentação adequada e ao repouso.”

E não se ignora as medidas em trâmite no legislativo federal no escopo de “suprir a lacuna legislativa ao tipificar maus-tratos e estabelecer vedações de atos e atividades consideradas cruéis” (...). (PLS 631/2015, de autoria do então Senador Marcelo Crivella, dentre outros projetos de leis que versam sobre o denominado *Estatuto dos Animais*).

## ARE 1225725 / RS

A par dessas ventilações de insuficiência regulatória da matéria, a lei federal em vigor (Lei 9.605/1998) assim delibera:

“Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.”

Por sua vez, a jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL dispõe de precedente no qual se reporta à preocupação do constituinte em resguardar esses direitos de terceira dimensão, a partir da “proteção da fauna e com a vedação, dentre outras, de práticas que “submetam os animais a crueldade”, com o fito de assegurar a efetividade do direito fundamental à preservação da integridade do meio ambiente, que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, segundo lavrado na ADI 1856 pelo nosso Decano, o eminente Ministro CELSO DE MELLO. Eis a esclarecedora ementa desse julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - BRIGA DE GALOS (LEI FLUMINENSE Nº 2.895/98) - LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE, PERTINENTE A EXPOSIÇÕES E A COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES, FAVORECE ESSA PRÁTICA CRIMINOSA - DIPLOMA LEGISLATIVO QUE ESTIMULA O COMETIMENTO DE ATOS DE CRUELDADE CONTRA GALOS DE BRIGA - CRIME AMBIENTAL (LEI Nº 9.605/98, ART. 32) - MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE

SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA FAUNA (CF, ART. 225, § 1º, VII) - DESCARACTERIZAÇÃO DA BRIGA DE GALO COMO MANIFESTAÇÃO CULTURAL - RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL IMPUGNADA - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE. LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE AUTORIZA A REALIZAÇÃO DE EXPOSIÇÕES E COMPETIÇÕES ENTRE AVES DAS RAÇAS COMBATENTES - NORMA QUE INSTITUCIONALIZA A PRÁTICA DE CRUELDADE CONTRA A FAUNA - INCONSTITUCIONALIDADE. - A promoção de briga de galos, além de caracterizar prática criminosa tipificada na legislação ambiental, configura conduta atentatória à Constituição da República, que veda a submissão de animais a atos de crueldade, cuja natureza perversa, à semelhança da “farra do boi” (RE 153.531/SC), não permite sejam eles qualificados como inocente manifestação cultural, de caráter meramente folclórico. Precedentes. - A proteção jurídico-constitucional dispensada à fauna abrange tanto os animais silvestres quanto os domésticos ou domesticados, nesta classe incluídos os galos utilizados em rinhas, pois o texto da Lei Fundamental vedou, em cláusula genérica, qualquer forma de submissão de animais a atos de crueldade. - Essa especial tutela, que tem por fundamento legitimador a autoridade da Constituição da República, é motivada pela necessidade de impedir 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”). Magistério da doutrina. ALEGAÇÃO DE INÉPCIA DA PETIÇÃO

## ARE 1225725 / RS

INICIAL. - Não se revela inepta a petição inicial, que, ao impugnar a validade constitucional de lei estadual, (a) indica, de forma adequada, a norma de parâmetro, cuja autoridade teria sido desrespeitada, (b) estabelece, de maneira clara, a relação de antagonismo entre essa legislação de menor positividade jurídica e o texto da Constituição da República, (c) fundamenta, de modo inteligível, as razões consubstanciadoras da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor e (d) postula, com objetividade, o reconhecimento da procedência do pedido, com a conseqüente declaração de ilegitimidade constitucional da lei questionada em sede de controle normativo abstrato, delimitando, assim, o âmbito material do julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal Federal. Precedentes.” (ADI 1856, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 14/10/2011).

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 e cavalos nas atividades de patrulha”. O Juízo *a quo* complementou ainda que (Doc.

## ARE 1225725 / RS

3. e-fl. 199):

“[...] a utilização de cães na atividade de vigilância, por si só, não representa submissão dos animais a atos de crueldade. Se há maus-tratos por parte de algumas empresas do ramo, isso deve ser objeto de fiscalização e, eventualmente, punição dos agentes por parte do Estado, especialmente por se tratar de crime previsto na Lei nº 9.605/98.”

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.

Por fim, cumpre consignar não haver identidade de objeto entre esta causa e o que se discute nas ADIs 5728 (Rel. Min. DIAS TOFFOLI) e 5772

**ARE 1225725 / RS**

(Rel. Min. ROBERTO BARROSO), restritas ao exame constitucional da Emenda Constitucional 96, de 6/6/2017, a saber:

Art. 1º O art. 225 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte § 7º:

Art. 225 (...).

§ 7º Para fins do disposto na parte final do inciso VII do § 1º deste artigo, não se consideram cruéis as práticas desportivas que utilizem animais, desde que sejam manifestações culturais, conforme o § 1º do art. 215 desta Constituição Federal, registradas como bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro, devendo ser regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar dos animais envolvidos.”

Diante do exposto, com base na supracitada fundamentação e no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AOS AGRAVOS.**

Publique-se.

Brasília, 30 de agosto de 2019.

**Ministro ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*