



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR**

**Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação**

**Programa de Pós-graduação em Direito**

**PATRICIA LEÃO CHAVES**

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA CASTRAÇÃO DE ANIMAIS  
EM SITUAÇÃO DE ABANDONO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

**Salvador**

**2022**

**PATRICIA LEÃO CHAVES**

**COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA CASTRAÇÃO DE ANIMAIS EM  
SITUAÇÃO DE ABANDONO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Católica do Salvador, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho

Salvador  
2022

Ficha Catalográfica. UCSal. Sistema de Bibliotecas

C512 Chaves, Patrícia Leão

Competência legislativa para castração de animais em situação de abandono no Município de Salvador / Patrícia Leão Chaves.– Salvador, 2022.  
84 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho.

1. Competência Legislativa Municipal 2. Controle Populacional de Cães e Gatos 3. Previsão Constitucional e Normas Infralegais I. Gordilho, Heron José de – Orientador II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 636.045:34

## TERMO DE APROVAÇÃO

Patrícia Leão Chaves

**“COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA A CASTRAÇÃO DE ANIMAIS EM SITUAÇÃO DE ABANDONO NO MUNICÍPIO DE SALVADOR”.**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Direito da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 31 de março de 2022.

Banca Examinadora:

HERON JOSE DE SANTANA  
GORDILHO:23698861534

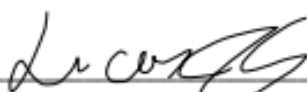
Assinado de forma digital por HERON JOSE DE SANTANA GORDILHO:23698861534  
Dados: 2022.05.30 17:08:26 -03'00'

Prof.(a)s. Dr.(a)s. Heron Jose de Santana Gordilho - UCSAL (orientador)

TAGORE TRAJANO DE  
ALMEIDA SILVA

Assinado de forma digital por TAGORE TRAJANO DE ALMEIDA SILVA  
Dados: 2022.05.30 18:46:58 -03'00'

Prof.(a) Dr.(a) Tagore Trajano de Almeida Silva - UCSAL



Prof.(a) Dr.(a) Lucas Gonçalves da Silva - UFS

A todas as pessoas que realizam trabalhos  
voluntários na causa animal.

## AGRADECIMENTOS

A todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa caminhada;

Aos que não estão mais presentes fisicamente, mas continuam iluminando meus caminhos;

Aos meus pais e irmão, que já se foram, mas me fizeram forte para seguir, apesar de todas as adversidades do caminho;

À minha filha Cristal, razão da minha vida;

Ao meu companheiro, que me deu suporte para que eu pudesse me dedicar às pesquisas;

Ao professor e orientador Heron José de Santana Gordilho, orientador, pelo apoio na elaboração do presente estudo, sou grata pelo exemplo, pela paciência e incentivo, mesmo quando eu pensei em desistir;

Aos professores integrantes da banca pelas observações apontadas, que tanto enriqueceram a construção do presente trabalho, e aos demais docentes que, à sua maneira, sem dúvida, também, contribuíram para a conclusão desta dissertação;

Aos amigos de Camaçari, que incentivaram e apoiaram essa jornada;

Aos colegas de mestrado, que vivenciaram junto comigo a experiência de cursar o mestrado em situações imprevisíveis;

À amiga Larissa Maria Mercês Amado, que é Doutora e mãe de três, por ter sido a primeira pessoa a me incentivar a fazer o mestrado, sou grata pelo exemplo e apoio de sempre;

Obrigada, obrigada e obrigada, sem vocês eu não teria chegado até aqui!

“Podemos julgar o coração de um  
homem pela forma como ele trata os animais.”

Immanuel Kant

## LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADO	Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANDA	Agência de Notícias de Direitos Animais
art.	Artigo
APP	Área de Proteção Permanente
CC	Código Civil
c/c	combinado com
CCZ	Centro de controle de zoonoses
CED	Captura, Esterilização e Devolução
CF/88	Constituição Federal de 1988
CFMV	Conselho de Medicina Veterinária
DF	Distrito Federal
DST	Doença Sexualmente Transmissível
EC	Emenda Constitucional
Ed.	Edição
ESPPII	Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional
HC	Habeas Corpus
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Inc.	Incisos
LINDB	Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Fundamental
PIN	Projeto de Indicação
PL	Projeto de Lei
RE	Recurso Extraordinário
Rev.	Revisada
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta

## RESUMO

Conforme será demonstrado no presente trabalho, sob aspecto formal, o tema enquadra-se perfeitamente na competência concorrente do art. 24, inc. VI (que faz referência à fauna e ao meio ambiente), art. 24, inc. XII (que faz referência à proteção e defesa da saúde) e na competência legislativa municipal prevista no art. 30, inc. I e II (competência para legislar sobre assunto de interesse local e para suplementar a legislação estadual/federal, no que couber, respectivamente), todos da Constituição Federal de 1988. Assim, a partir da previsão constitucional e de normas infralegais, que estabelecem diretrizes para o poder público realizar o controle de natalidade de cães e gatos, por meio de esterilização ou outro meio, e proíbem o sacrifício desses animais quando sadios, são abordados paradigmas em relação ao controle populacional de tais animais e da pretensa solução para o problema trazida pela Lei Federal nº 13.426/2017 e pela Lei Federal nº 14.228/2021. Por fim, conclui-se que cabe ao Município de Salvador editar norma para regulamentar o tema, de acordo com as necessidades e interesses locais, visando obter maior eficácia e eficiência.

**Palavras-chave:** Competência legislativa Municipal. Controle populacional de cães e gatos. Previsão constitucional e normas infralegais.

## ABSTRACT

Dissertation aimed at discussing the legislative competence for the implementation, in the Municipality of Salvador, of a normative discipline for the population control of dogs and cats, through castration, in a situation of vulnerability. As will be demonstrated in the present work, under a formal aspect, the theme fits perfectly into the concurrent competence of art. 24, Inc. VI (which refers to fauna and the environment), art. 24, Inc. XII (which refers to the protection and defense of health) and in the municipal legislative competence provided for in art. 30, incl. I and II (competence to legislate on matters of local interest and to supplement state/federal legislation, as appropriate, respectively), all of the Federal Constitution of 1988. Thus, based on the constitutional provision and infra-legal norms, which establish guidelines for the government to carry out the birth control of dogs and cats, through sterilization or other means and prohibit the sacrifice of these animals, when healthy paradigms are approached in relation to the population control of such animals and the alleged solution to the problem brought by Federal Law No. 13,426/2017 and by Federal Law No. 14,228/2021. Finally, it is concluded that it is up to the Municipality of Salvador to edit a rule to regulate the subject, according to local needs and interests, in order to obtain greater effectiveness and efficiency.

**Keywords:** Municipal legislative competence. Population control of dogs and cats. Constitutional provision and infra-legal norms.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....</b>	<b>17</b>
2.1 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: Art. 24 inc. VI da CF/88 ...	22
2.2 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE: Art. 24 inc. XII da CF/88	27
2.3 COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE CASTRAÇÃO DE CÃES E GATOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE.....	29
<b>3 A CLASSIFICAÇÃO JURÍDICA DOS ANIMAIS.....</b>	<b>36</b>
3.1 ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	36
3.2 NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	38
3.2.1 Fauna doméstica .....	41
3.2.2 Cães e gatos em situação de rua .....	43
3.2.3 Cães e gatos comunitários .....	45
<b>4 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE CONTROLE POPULACIONAL DE CÃES E GATOS .....</b>	<b>48</b>
4.1 MUDANÇAS DE PARADIGMAS .....	48
4.2 O ADVENTO DA LEI FEDERAL nº 13.426/2017 E DA LEI FEDERAL nº 14.228/2021 .....	53
4.2.1 Captura, Esterilização e Devolução– C.E.D. ....	57
4.3 LEIS ESTADUAIS E LEIS MUNICIPAIS .....	60
<b>5 AS MEDIDAS ADOTADAS PELO MUNICÍPIO DE SALVADOR E O PODER-DEVER DE LEGISLAR .....</b>	<b>63</b>

5.1 CENTRO DE CONTROLE DE ZOOSE: PRÁTICAS QUE CULMINARAM NO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....	63
5.2 O PODER-DEVER DE LEGISLAR .....	68
<b>5.2.1 O essencial papel do direito na implementação de regulamentação como mecanismo eficaz para disciplinar normas .....</b>	<b>70</b>
<b>6 CONCLUSÃO .....</b>	<b>73</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a necessidade de implementação de disciplina normativa, no município de Salvador, para efetivação do controle populacional, por meio da castração, de cães e gatos em situação de vulnerabilidade, tendo em vista previsão constitucional que dispõe sobre a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre fauna, proteção do meio ambiente e defesa da saúde, prevista no art. 24 incs. VI e XII e no art.30, incs. I e II da CF/88, e tendo em vista a edição de normas infralegais que estabelecem diretrizes para o controle de natalidade de cães e gatos e proíbem o sacrifício desses animais quando sadios.

A motivação para a escolha do tema está relacionada com uma experiência pessoal, já que, durante anos, realizei um trabalho independente com animais em situação de vulnerabilidade; mas, por óbvio, não me limito a ela, tendo em vista que o interesse e relevância da temática se projetam às questões relacionadas aos transtornos decorrentes do crescimento populacional descontrolado desses animais no município de Salvador, sendo este um problema de saúde pública.

Nasci e cresci no bairro do Largo 2 de Julho, centro histórico de Salvador e, tendo em vista a grande quantidade de animais abandonados que sempre circularam pela região, comecei, por compaixão, ainda na adolescência, a alimentá-los com certa frequência.

Posteriormente, mais madura e consciente, entendi que apenas alimentá-los não era a maneira mais útil, nem mais eficaz, de ajudar os animais em situação de vulnerabilidade ou de minimizar os transtornos à vida urbana que eles trazem à coletividade. Para o bem-estar geral, seria preciso realizar o controle populacional desses animais, a fim de evitar a formação de colônias de gatos e matilhas de cães.

A partir deste contexto, tive conhecimento do “Compromisso de Ajustamento de Conduta” celebrado entre o Ministério Público do Estado da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador, em 23 de novembro de 2003, relativo aos maus tratos praticados pelo Centro de Controle de Zoonoses de Salvador (CCZ) que, dentre várias obrigações de fazer e não fazer, constantes em 37 itens, assumidas pelo Compromissário, previu a implementação de programas de esterilização em massa.

Porém, apenas a partir de 2008, a Prefeitura de Salvador, através do CCZ, passou a disponibilizar esterilizações gratuitas a fim de realizar o controle de reprodução desses animais.

Em outubro de 2013, teve início o projeto Castramóvel, que consiste em uma unidade móvel de esterilização de cães e gatos, a fim de controlar a natalidade dos animais e administrar a saúde pública com menor custo e maior eficiência. Ele integra as ações do Centro de Controle de Zoonoses de Salvador para a prevenção de zoonoses transmitidas por cães e gatos, com destaque para a raiva.

Ocorre que, sem uma lei municipal que torne obrigatória a implementação de programas que possibilitem o controle populacional desses animais, os projetos implementados tendem a não ter a continuidade necessária para uma real eficácia, ficando à mercê de interesses políticos.

Acrescentando ao exposto, em 2017 foi publicada a Lei Federal nº 13.426/2017 que instituiu, legalmente, a esterilização de animais como forma de controle de natalidade de cães e gatos, sendo este um serviço de saúde pública.

Em 2021 foi publicada a Lei Federal nº 14.228, que proíbe a eliminação de cães e gatos de rua por órgãos de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos similares, exceto em casos de males, doenças graves ou enfermidades infectocontagiosas incuráveis que coloquem em risco a saúde humana e de outros animais.

Assim, sendo o controle populacional de cães e gatos uma questão relacionada à saúde pública e à fauna/ meio ambiente e, considerando que o estado está proibido de eliminar os animais sadios, evidencia-se a necessidade de implementação normativa específica, em âmbito municipal. O tema tem grande importância, sendo inclusive interdisciplinar, por ensejar um debate atual, relevante e urgente.

Delineada, ainda que de forma breve, a problemática vivenciada nos dias atuais, que traz, inexoravelmente, interferência no meio ambiente e na saúde humana, a presente dissertação tem por objetivo geral discorrer sobre a necessidade de implementação de disciplina normativa no município de Salvador voltada ao controle populacional de cães e gatos em situação de vulnerabilidade, a partir da competência legislativa prevista constitucionalmente e da legislação infraconstitucional.

Quanto à abordagem feita na pesquisa deste trabalho, ela será qualitativa por não se preocupar propriamente com a dimensão numérica, mas com o

aprofundamento da compreensão de que o município de Salvador tem competência e necessita implementar disciplina normativa para o tema.

Quanto ao procedimento, a pesquisa será bibliográfica e documental, com a análise de artigos científicos, doutrinas e legislações, além das políticas públicas já implementadas.

Sem a pretensão de esgotar o tema, a presente pesquisa será dividida, além da introdução (capítulo 1) e conclusão (capítulo 6), em 4 outros capítulos.

No segundo capítulo, será abordada a competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar sobre proteção e defesa da saúde e preservação do meio ambiente no Brasil, bem como a consequente competência suplementar municipal para legislar sobre castração de cães e gatos em situação de vulnerabilidade.

No terceiro capítulo, discorro sobre a fauna no sistema jurídico brasileiro, antes e após a Constituição Federal de 1988, especialmente no que tange aos animais domésticos mais populares na nossa sociedade, quais sejam, cães e gatos, esclarecendo as definições de animais domésticos, animais comunitários e animais em situação de rua.

No quarto capítulo, trago um breve histórico sobre a legislação, no Brasil, a respeito do controle populacional de cães e gatos, discorrendo sobre as mudanças de paradigmas, o advento das leis federal nº 13.426/2017 e nº 14.288/2021, perpassando por leis estaduais e municipais.

Por fim, no quinto capítulo, discorro sobre as medidas adotadas pelo Município de Salvador e sobre o poder-dever de legislar a respeito do tema que, ao final, é ratificado pelas conclusões encontradas.

## 2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Nas classificações tradicionais, os Estados são considerados unitários quando têm um poder central, que é a cúpula e o núcleo do poder político. E são federais quando conjugam vários centros de poder político autônomo.<sup>1</sup>

No Brasil, desde a proclamação da República, passou a ser adotado o modelo federativo, de forma que o poder foi repartido entre os entes federados, que possuem autonomia. Assim, a referida opção se deu em detrimento do Estado Unitário, no qual há extrema centralização que, inclusive, foi vivenciada durante a maior parte da história do país (todo o período colonial e imperial).

Para Pinto Ferreira, a federação é uma organização formada à base de uma repartição de competências entre o governo nacional e os governos estaduais, de sorte que a União tenha a supremacia sobre os Estados membros, e esses sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União.<sup>2</sup>

Logo, o Brasil é um estado Federal, e isso é deveras importante para que se entendam as divisões das competências entre os entes federados. Uma constituição federativa deve buscar equalizar certa distribuição de competência que garanta autonomia a todos os entes, mantendo-se a existência de um poder central, mas sem que isso aniquile os poderes regionais/ locais de exercerem suas funções estatais.

Pautado no Princípio Federativo, extraído já do art. 1º da CF/88, Roque Antônio Carrazza leciona que:

Desdobrando melhor estas ideias, no Brasil, por obra e graça do princípio federativo – verdadeira coluna mestra de nosso sistema jurídico –, convivem harmonicamente (e nisto estamos com Kelsen) a ordem jurídica global (o Estado Brasileiro) e as ordens jurídicas parciais, central (a União) e periféricas (os Estadosmembros). Esta múltipla incidência só é possível por força da cuidadosa discriminação de competências, levada a efeito pela Constituição da República.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª. Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995, p.215.

<sup>2</sup>FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p 262.

<sup>3</sup>CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.140.

O Brasil adotou o federalismo cooperativo como forma de repartição de competências, com distribuição das competências da Federação entre os seus três níveis de entes federados: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, a Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã, ao incluir, no seu art. 1º, os municípios como entidades federativas, gozando de autonomia<sup>4</sup>, estabeleceu uma inédita federação com três esferas.

Bonavides, por exemplo, argumenta que não tem conhecimento de nenhuma outra forma de união federativa contemporânea em que o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo quanto o que consta na definição constitucional do modelo implantado pela Constituição Federal de 1988.<sup>5</sup>

Convém esclarecer, conforme lições de José Afonso da Silva, que competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público. Competências são as diversas modalidades de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções.<sup>6</sup>

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades do Estado federal é a predominância de interesse, pelo qual cabe à União as matérias de interesse nacional, enquanto competem aos estados as matérias de interesse regional e aos municípios as matérias de interesse local<sup>7</sup>:

Essa é a regra norteadora da repartição de competências. Todavia, em algumas matérias, em especial no direito ambiental, questões poderão existir não só de interesse local, mas também regional ou, até mesmo, nacional. Fácil visualizarmos essa situação, ao mencionarmos problemas como os da Amazônia, o polígono das secas, entre alguns outros.<sup>8</sup>

Assim, é imprescindível que não se estabeleça a supremacia da União ou das unidades federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências

---

<sup>4</sup> A autonomia municipal está expressamente consignada como princípio sensível (art. 34, VII, c da CF/88), autorizando a intervenção federal caso haja violação desse preceito.

<sup>5</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2009, p.347.

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17.ed. São Paulo. Saraiva, 2000, p. 479.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p.46.

<sup>8</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20º Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.108.

equilibrada, que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles.<sup>9</sup>

Efetivamente, não existe hierarquia entre os entes federativos, pois todos são pessoas jurídicas dotadas de capacidade política que atuam dentro de suas esferas de competência constitucionalmente traçadas. Desse modo, a harmonia deve reger a conveniência dos entes federativos (pessoas políticas), ressaltando-se que está implícita na Constituição Brasileira a ideia de que esta convivência resultará no bem de toda a Nação.<sup>10</sup>

Na Constituição Federal de 1988, verifica-se a repartição de competência horizontal e a vertical. Na primeira, foram estabelecidas as competências da União, material e legislativa, as competências remanescentes dos estados e as competências municipais definidas de forma indicativa (art. 21, 22, 25 e 30 da CF/88).<sup>11</sup> O Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais, com algumas exceções, a exemplo dos art. 21, XII e 22, XVII da CF/88.<sup>12</sup>

A competência legislativa se reparte em exclusiva (art. 25 §§ 1º e 2º), privativa (art.22), concorrente (art. 24) e suplementar (art. 24, § 2º).

As competências exclusivas e privativas têm seu campo de atuação delimitado no texto constitucional, uma vez que cada ente a exercerá de forma individual, sem interferência dos demais. Assim, cabe aos estados legislar de forma residual, ou seja, legislar sobre o que não lhe foi vedado na Constituição (competência exclusiva dos estados) e à União legislar sobre os assuntos elencados no art. 22 da CF/88. Vale ressaltar que a competência privativa difere da exclusiva na medida em que esta é indelegável, já que não se admite suplementação nem delegação.

Em relação à repartição de competência vertical, ela ocorre onde pode haver atuação concorrente dos entes federativos. E é aí que surgem as dúvidas, pois os temas reservados a estas competências podem ser tratados por mais de uma entidade federada, ao mesmo tempo. Há previsão de competência comum/ material, em que

---

<sup>9</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo, Ática, 1986, p.19.

<sup>10</sup> CARRAZZA, A. Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.129.

<sup>11</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

<sup>12</sup> Ibid.

pode haver atuação concomitante e cooperativa entre União, estados, Distrito Federal e municípios (art. 23 da CF/88).<sup>13</sup> Já a competência legislativa concorrente prevê que a União estabelece normas gerais, a serem suplementadas pelos estados e pelo Distrito Federal (art. 24 da CF/88).<sup>14</sup>

Assim, Raul Machado Horta entende que o constituinte de 1988 enriqueceu a autonomia formal, colocando em certa ordem que a competência da União consistirá no estabelecimento de normas gerais, isto é, normas não exaustivas, e a competência dos estados será exercida no domínio da legislação suplementar.<sup>15</sup>

O exercício da competência concorrente pelo Estado-membro aperfeiçoa-se pela suplementação da matéria cuidada. O que pode ser suplementado é aquilo que específica, singulariza o tratamento às peculiaridades dos interesses e condições dos diversos Estadosmembros.<sup>16</sup>

Vale ressaltar que, apesar do artigo 24 não fazer menção expressa aos municípios, a disciplina que a CF/88 lhes conferiu garante-lhes não só a posição de ente federativo, plenamente autônomo (art. 1º, “caput”, e art. 18, “caput”, por exemplo)<sup>17</sup>, como também a possibilidade de ingressar, legítima e igualmente, no exercício de competências concorrentes quando, nos termos do art. 30,inc. I e II, suplementar a legislação federal e a estadual em assunto de interesse local.

Parte-se, então, do pressuposto de que, pela interpretação das normas constitucionais atinentes às feições jurídicas do Município dentro da Federação brasileira, pode o mesmo exercer tranquilamente competências legislativas

---

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte, Del Rey, 1995, págs. 419/420.

<sup>16</sup> ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Belo Horizonte, Del Rey, 1997, p. 246.

<sup>17</sup> Há entendimentos doutrinários em contrário: “A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais. Na maioria delas, essa distribuição é dual, formando-se duas órbitas de governo: a central e as regionais (União e os Estados Federados) sobre o mesmo território e o mesmo povo. Mas, no Brasil, o sistema constitucional eleva os Municípios à categoria de entidades autônomas, isto é, entidades dotadas de organização e governo próprios e competências exclusivas. Com isso, a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se nela, realmente, três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais) e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia. E os Municípios transformaram-se mesmo em entidades federadas? A Constituição não diz. Ao contrário, existem onze ocorrências das expressões unidade federada e unidade da Federação (no singular ou no plural) referindo-se apenas aos Estados e ao Distrito Federal, nunca envolvendo os Municípios.” SILVA, op. cit., p. 640.

concorrentes para suplementar a legislação federal ou estadual sempre que se tratar de assunto de interesse local.

É esse o entendimento predominante na doutrina. Sobre o tema, em âmbito municipal, “a competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.<sup>18</sup>

A forma de repartição da competência concorrente está disciplinada nos parágrafos do art. 24 da CF/88. Assim, conforme art.24, § 1º, cabe à União, por meio de lei federal, estabelecer normas gerais. Respeitando a lei federal, cabe aos estados editar legislação suplementar (art.24, § 2º).<sup>19</sup> Na ausência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art.24, § 3º).

Por fim, a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art.24, § 4º). Ao prever suspensão e não revogação da norma, resta claro que não há hierarquia entre os entes da federação. Isso porque uma lei editada por certo ente político só poderá ser por ele próprio revogada. Assim, se depois a norma federal for revogada, a norma estadual, que estava suspensa, volta a vigorar (e isso não é repristinação).<sup>20</sup>

Em resumo, no que diz respeito à competência concorrente, a União tem competência para editar normas gerais sobre as matérias elencadas no art.24 da CF/88 e, embora persistam as competências legislativas dos demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) para adaptação de suas normas às normas federais/ nacionais (art. 24 § 2º e art. 30, II), estas têm em relação àquelas uma função de bloqueio, no sentido de que as normas anteriores que lhe forem conflitantes serão

---

<sup>18</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012. pp. 885/886.

<sup>19</sup> É possível dividir a competência suplementar em duas, a saber: competência suplementar complementar (quando já existir lei federal sobre a matéria, cabendo aos estados e ao DF simplesmente complementá-las) e competência complementar supletiva (nessa hipótese inexistente lei federal, passando os estados e o Distrito Federal, temporariamente, a ter competência plena sobre a matéria).

<sup>20</sup> Segundo o art. 2º, § 3º da LINDB, não existe, no ordenamento jurídico brasileiro, repristinação automática, ou seja, sempre deve haver disposição expressa nesse sentido.

suspensas (art. 24 § 4º) e as normas supervenientes que as contrariarem serão inconstitucionais.

## 2.1 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: Art. 24 inc. VI da CF/88

Tendo em vista a crescente preocupação com questões ambientais no contexto geral, esse tema passou a ter relevante importância a nível mundial.

No Brasil, de fato, já havia legislação esparsa disciplinando a matéria ambiental desde a década de 60, a exemplo do Código de Pesca (Decreto-lei nº 221/67), Código de Mineração (Decreto-lei nº 227/67) e do Código de Caça, também conhecido como Lei de Proteção da Fauna (Lei nº 5.197/67). Importante registrar, também, a Lei nº 6.39/91 que, em seu art. 3º, inc. I define o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.<sup>21</sup>

Porém, em âmbito constitucional, apenas a partir da Constituição Federal de 1988 houve normatização do tema, tendo o constituinte originário reservado um capítulo exclusivo sobre o meio ambiente,<sup>22</sup> acontecimento sem precedentes nas legislações anteriores, assim como realizou referências dispersas sobre o meio ambiente ao longo do seu texto.

Ocorre que, considerando que a CF/88 foi pioneira dentre as cartas constitucionais a normatizar o tema, e considerando que existem muitas questões ainda não consolidadas, a matéria ambiental enseja constantes debates. Acrescente-se a isso o fato de que o Brasil é um país de tamanho continental, com imensa diversidade e quantidade de recursos naturais que precisam ser protegidos.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

<sup>22</sup> Capítulo VI “Do Meio Ambiente”, do Título “Ordem Econômica e Social” da CF/88. Art. 225. BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

Apesar da ampla gama de questões que envolvem o meio ambiente, no presente tópico vamos nos ater apenas à competência concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente, prevista no art. 24, inc. VI da CF/88.

O modelo federativo vai ao encontro da proteção ambiental, encaixando-se como uma luva, pois tal modelo garante que a proteção ao meio ambiente possa ocorrer de acordo com as peculiaridades de cada entidade federativa, assim como possibilita que existam normas de proteção gerais dirigidas ao sistema como um todo.<sup>23</sup>

Assim, no que diz respeito ao poder de legislar, as competências ficaram atribuídas à União, estados e Distrito Federal (art. 24, inc. VI da CF/88). Destaque-se, novamente, que há entendimento no sentido de que, apesar de não constarem expressamente no “caput” do art. 24, os entes municipais permaneceram incumbidos de “legislar genericamente sobre assuntos de interesse local, inclusive meio ambiente, além de suplementar a legislação estadual e federal, no que couber”.<sup>24</sup>

Nota-se que, apesar de todos os entes federativos disporem de competência legislativa em matéria ambiental, estados, Distrito Federal e municípios devem editar normas em conformidade com as editadas pela União – que tem competência para editar normas gerais – atuando no sentido de preenchê-las ou detalhá-las, cabendo suplementar ou complementar a norma federal, conforme o caso.

No que tange à competência da União para exarar normas gerais, prevista no § 1º do art. 24, CF/88, a doutrina entende como tais aqueles que informam um patamar mínimo de proteção ao meio ambiente. Assim, para que seja possível que os estados, Distrito Federal e municípios complementem ou suplementem uma matéria, não pode a União esgotá-la.

Ocorre que o conceito de normas gerais tem se mostrado polêmico, pois, além de impor um limite à legislação federal, apresenta uma precisão duvidosa, restando, por vezes, incerteza sobre até que ponto a legislação “geral”, não está particularizando determinado tema e sim invadindo a esfera de competência estadual/ municipal.

---

<sup>23</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999, p.370.

<sup>24</sup> MAFFRA, Marcelo Azevedo. **Conflitos normativos em matéria ambiental**: a prevalência da proteção. São Paulo: 2012, V. 1.

A dificuldade está em precisar o critério distintivo do que sejam normas gerais e do que sejam normas específicas. A diversidade de entendimentos permite concluir que, “na prática, não há como evitar certa dose de subjetivismo na identificação de normas gerais, o que sempre acabará suscitando conflitos de competências”.<sup>25</sup>

É que o art. 24 da CF/88 tem redação aberta, razão pela qual tem patente importância a interpretação do texto normativo realizada pelos Tribunais, que decide caso a caso os limites de cada ente federativo na busca de seus próprios interesses quanto às normas que tratam do meio ambiente e que, eventualmente, chegam ao STF num questionamento de constitucionalidade, ou seja, de conformidade com a repartição de competências.

Como exemplo disto, é possível citar a decisão do STF que, em 2016, no plenário virtual, ADI 4983,<sup>26</sup> manteve o parecer que reconheceu a inconstitucionalidade de lei que regulamenta a vaquejada do Ceará como prática esportiva e cultural do Estado.<sup>27</sup> Ocorre que, após a Emenda Constitucional de 96/17,<sup>28</sup> que liberou a vaquejada e rodeios em todo o território brasileiro, e da edição da Lei Federal nº 13.873/2019,<sup>29</sup> que reforçou a proteção da prática da modalidade esportiva no país, a referida ADI, movida em 2013, pelo Procurador-Geral da República, contra a Lei nº 15.299/2013 do Estado do Ceará, perdeu objeto. O STF deverá examinar novamente a matéria, já com base na mudança promovida na Constituição, por meio do julgamento das ADIs 5.772<sup>30</sup> e 5.728<sup>31</sup>, propostas respectivamente pelo Procurador da República e pelo Fórum Nacional de Proteção e Defesa Animal, oportunidade em que deverá ser

---

<sup>25</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses. **Competência na Constituição de 1988**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 206, p.151.

<sup>26</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 4983 CE.

<sup>27</sup>CEARÁ. Lei nº 15.299 de 08 de janeiro de 2013. Regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará.

<sup>28</sup>A EC 96/17 adiciona parágrafo ao artigo 225 da Constituição Federal para que não se classifiquem como "cruéis" as práticas esportivas com animais reconhecidas na categoria de manifestações culturais, registradas como bens imateriais do patrimônio cultural brasileiro e regulamentadas por lei que assegure o bem-estar dos animais utilizados.

<sup>29</sup> BRASIL. Lei Federal nº 13.873 de 17 de setembro de 2019. Altera dispositivo da Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional, elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção do bem-estar animal.

<sup>30</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5772 DF.

<sup>31</sup>\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_. ADI 5728 DF.

analisada a integral constitucionalidade, não apenas da Emenda Constitucional 96/2017, como também da Lei Federal nº 13.873 de 2019.

Já na ADI 6.650,<sup>32</sup> o STF entendeu que apenas a União pode editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente. E norma estadual que estabelece procedimento de licenciamento ambiental menos eficaz na proteção do meio ambiente que o determinado pela legislação nacional viola o dever de proteção imposto pelo artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Assim, foi declarada a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 29 da Lei nº 14.675/2009 de Santa Catarina.<sup>33</sup> Os dispositivos dispensavam ou simplificavam o licenciamento ambiental de parte das atividades de mineração no estado. O julgamento foi concluído em 26/04/2021.

Na linha dos exemplos anteriores, temos a decisão que, na ADI 4988,<sup>34</sup> entendeu que é inconstitucional lei estadual que prevê a supressão de vegetal em APP para realização de atividades exclusivamente de lazer, acordando os Ministros do Supremo, por unanimidade, em julgar procedente o pedido na referida ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal e material do art. 3º, inc. III, §1º, da Lei nº 1.939/2008 do Estado do Tocantins. O julgamento foi concluído em 19/09/2018.

No que diz respeito à competência municipal, além do entendimento no sentido de que, ainda que não contem expressamente no art. 24 da CF/88, os municípios estão autorizados a suplementar as legislações federal e estadual, no que couber, há também previsão constitucional que autoriza o referido ente a legislar sobre assunto de interesse local e complementar as legislações federal e estadual, no que couber, nos termos do art. 30, inc. I e II, da Constituição.

Nesse contexto, apesar de todos os entes federativos terem competência legislativa em matéria ambiental, Estados e Municípios, em grande parte, estarão adstritos às normas gerais editadas pela União, atuando no sentido de detalhá-las ou preenchê-las, cabendo apenas suplementação ou complementação da norma federal, conforme o caso.

---

<sup>32</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 6650 SC.

<sup>33</sup>SANTA CATARINA. Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências.

<sup>34</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal – STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 4988 TO.

Em relação à competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local, trata-se, novamente, de outro conceito aberto, sobretudo no que tange ao meio ambiente, tendo em vista ser interesse que abarca um número indeterminado de pessoas, que independe de fronteiras e que tem forte repercussão social e econômica. Assim, é também de suma importância a atuação dos tribunais e dos questionamentos que chegam ao STF em relação à constitucionalidade de normas municipais. Vejamos alguns exemplos:

“O município é competente para legislar sobre 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”. Essa foi a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) ao julgar o Recurso Extraordinário-RE nº 586224,<sup>35</sup> com repercussão geral reconhecida. O plenário, por maioria, deu provimento ao recurso para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.952/1995 do Município de Paulínia (SP),<sup>36</sup> que proíbe totalmente a queima de palha de cana-de-açúcar, em contradição com a Constituição paulista, que autoriza a queima quando realizada dentro de padrões de controle ambiental, estabelecendo uma política de redução gradativa.

Dentre outras coisas, entendeu o Ministro Relator Luiz Fux que a matéria não poderia ser tratada como de interesse local, por não se restringir aos interesses do Município de Paulínia, e que a abrangência do tema atrairia a competência do ente estadual.

Importante frisar que o voto do ministro Relator não desautoriza os municípios a legislar sobre assuntos ambientais de interesse local, inclusive no que concerne à preservação do meio ambiente, o que foi reforçado em vista do disposto no art. 24, inciso VI e no art. 30, incisos I e II, da CF/1988. Todavia, frisou-se que a regulamentação na esfera municipal deve se dar de forma harmônica com os sistemas jurídicos estaduais e federais, em face do disposto no artigo 24 da lei maior.

---

<sup>35</sup> \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Recurso Extraordinário 586.224 São Paulo.

<sup>36</sup> PAULÍNIA. Lei nº 1952 de 20 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a proibição de queimadas no município de Paulínia nas formas que especifica e dá outras providências. Disponível em: <<https://camara-municipal-da-paulinia.jusbrasil.com.br/legislacao/661221/lei-1952-95>> Acesso em: 12 mai. 2022.

Por fim, é possível concluir que a competência legislativa em matéria ambiental sempre privilegiará a maior e mais efetiva preservação do meio ambiente, independentemente do ente político que a realize, uma vez que todos receberam da Carta Constitucional aludida competência (art. 24, inc. V, VI e VII, e art. 30, inc. II).<sup>37</sup>

## 2.2 COMPETÊNCIA CONCORRENTE DOS ENTES FEDERATIVOS PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE: art. 24 inc. XII da CF/88

No que diz respeito às questões relativas à proteção e defesa da saúde, novamente a Constituição prevê competência concorrente dos entes federados para legislar. Assim, em conformidade com o art. 24, inc. XII, combinado com o art. 24 § 1º, a União pode legislar sobre normas gerais de saúde, fixando diretrizes genéricas que serão de observância obrigatória pelos legisladores estaduais e municipais.

Desse modo, as normas gerais sobre saúde, editadas pela União, obrigam os legisladores dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Assim, as leis estaduais e municipais devem estar em conformidade com o disposto nas normas gerais federais, sendo estas intermediárias, no sentido de que estão localizadas, juridicamente, entre as normas constitucionais e as de legislação ordinária dos estados e municípios.

Ocorre que a celeuma jurídica que tange às questões ambientais, no que diz respeito à competência concorrente para legislar, prevista no art. 24 da CF/88, também assola questões atinentes à saúde.

É nesse contexto que se mostra de suma importância a jurisprudência que discute a delimitação de competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde.

Podemos citar como exemplo as diversas e recentes decisões que dizem respeito às legislações editadas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, embora existam outras diversas questões polêmicas.

---

<sup>37</sup>FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Op.cit. p.109.

Em 30 de janeiro de 2020, por meio do seu Diretor Geral, Dr. Tedros Adhanom Ghebreyesus, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.<sup>38</sup> Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus.

A partir de então, foi editada a Lei federal nº 13.979/2020,<sup>39</sup> tendo sido objeto de diversas ações judiciais, a saber:

O art. 3º, inc. III, d, da retrocitada Lei federal prevê que, para o enfrentamento da pandemia, as autoridades poderão adotar a determinação de realização compulsória de vacina e outras medidas profiláticas; sem, contudo, estabelecer qual grupo de pessoas deveria ser imunizado prioritariamente. Assim, foi ajuizada, pelo partido Rede Sustentabilidade, a ADPF 754<sup>40</sup> que, após ampliação do seu objeto inicial (de apresentação de planos de aquisição de vacinas que contemplem todas as alternativas viáveis), abarcou discussões acerca do próprio Plano Nacional de Imunização. Assim, foi editado o segundo Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19, estabelecendo a população a ser imunizada prioritariamente. Porém, essa edição deixou de detalhar adequadamente, dentro de um universo de cerca de 77 milhões de pessoas, qual a ordem de cada grupo de pessoas. Em seu voto, o Senhor Ministro Ricardo Lewandowski (Relator) determinou que o Governo Federal divulgasse, no prazo de 5 (cinco) dias, com base em critérios técnico-científicos, a ordem de preferência entre os grupos prioritários, especificando, com clareza, dentro dos respectivos grupos, a ordem de precedência dos subgrupos nas distintas fases de imunização contra a Covid-19.<sup>41</sup>

E foi a partir do estabelecimento do Plano Nacional de Imunização que foram elaborados os Planos Estaduais de Imunização, com o objetivo de cumprirem o Plano

---

<sup>38</sup> GHEBREYESUS, Tedros Adhanom. 2019 Disponível em: <[https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-emergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov))> Acesso em: 20 abr. 2022.

<sup>39</sup> BRASIL. Lei Federal nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

<sup>40</sup> \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal – STF. Arguição de descumprimento de preceito fundamental-ADPF nº 745.

<sup>41</sup> LEWANDOWSKI, Ricardo. Voto ADPF 754.

de Operacionalização da Vacina contra a COVID-19, instituído pela União, através do Ministério da Saúde, e implementado pelos estados e municípios, por meio das secretarias de saúde.

Vale ressaltar que o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a Covid-19 foi uma medida adicional de resposta ao enfrentamento da doença, tida como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII), mediante ações de vacinação nos três níveis de gestão. Ocorre que, em que pese a existência de questões que possam ser tratadas de maneira uniforme para todo o território nacional, existem determinados aspectos que precisam de medidas específicas, a serem adotadas de acordo com realidade local/ regional. Assim, a existência de Planos Estaduais e Municipais de Imunização é mais um exemplo prático da repartição de competência, prevista constitucionalmente, no que diz respeito às questões ligadas à saúde.

### 2.3 COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE CASTRAÇÃO DE CÃES E GATOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE

O município foi elevado a ente federativo na Constituição Federal de 1988, consagrando-se como entidade autônoma. Assim, passou a ter inúmeras competências legislativas, as quais são reflexos da autonomia concedida. Nesse sentido, José Afonso da Silva afirma que “não existe autonomia federativa sem capacidade normativa sobre determinada competência”.<sup>42</sup>

O reconhecimento da autonomia local também pode ser visto como um princípio fundamental para salvaguardar os interesses mais significativos dos munícipes, a exemplo da proteção do meio ambiente e da saúde pública, dentre outros. Assim, como visto, a Constituição Federal de 1988 buscou dar maior importância aos entes municipais, inclusive por meio da possibilidade de administração dos problemas locais, a serem resolvidos em âmbito municipal.

---

<sup>42</sup> SILVA, José Afonso da. Op. cit. p.622

E a competência municipal para legislar sobre o controle populacional de cães e gatos, por meio da castração,<sup>43</sup> é uma questão de interesse local.

A expressão interesse local, todavia, não significa exclusividade, pois não existe autonomia entre interesses locais e interesses gerais, e o traço que torna diferente o interesse local e o interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade. Peculiar interesse ou assunto de interesse local é aquele que se refere, primariamente, e diretamente ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o país.<sup>44</sup>

Sob aspecto formal, o tema enquadra-se perfeitamente na competência concorrente do art. 24,<sup>45</sup> inc. VI (que faz referência à fauna e ao meio ambiente), art. 24, inc. XII (que faz referência à proteção e defesa da saúde) e na competência legislativa municipal prevista no art. 30, inc. I e II todos da CF/88.

É que a castração dos cães e gatos em situação de vulnerabilidade trata-se de matéria imprescindível para prevenção de zoonoses, além de possibilitar o controle populacional desses animais, tendo em vista que o crescimento descontrolado de matilhas e colônias é um problema que vem assolando as cidades, afetando a fauna, o meio ambiente e a saúde pública.

Desse modo, existindo norma federal geral dispondo sobre o controle populacional de cães e gatos, por meio da castração, cabe aos estados, Distrito Federal e municípios legislarem de forma suplementar.

---

<sup>43</sup> Vale ressaltar que foi observado que, tanto a disciplina normativa do tema, quanto as campanhas/ programas promovidos pelo Poder Público, referem-se às técnicas da castração e da esterilização como se fossem o mesmo procedimento. Porém convém esclarecer que a castração é mais invasiva, pois há extirpação de glândulas sexuais do animal; no caso do macho, os testículos e no caso das fêmeas, os ovários. Desta forma, consegue-se a ausência da atividade sexual, o que é mais benéfico, pois, assim, evitam-se também as doenças sexualmente transmissíveis. Já no caso da esterilização do animal, os órgãos sexuais são mantidos intactos, com laqueadura de trompas nas fêmeas e a vasectomia nos machos. Além disso, no caso dos machos, evita-se a fertilidade, mas é mantido o padrão sexual. De fato, com qualquer das duas opções consegue-se evitar a procriação, com o consequente controle populacional desses animais. Para simplificar o entendimento da presente obra, quando houver referência a alguma doutrina, norma ou jurisprudência, seguiremos a nomenclatura utilizada no corpo do texto referido. Porém, quando houver possibilidade de escolha, a exemplo do título da dissertação, preferencialmente, utilizaremos o termo castração, por ser este o procedimento mais benéfico ao bem-estar animal.

<sup>44</sup> GORDILHO, Heron José de Santana. **De uma forma silenciosa**: estudo sobre a norma aplicável aos casos de poluição sonora do meio ambiente. Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, v. 05, 1997, pag. 343.

<sup>45</sup> Aqui ratificamos que adotamos o entendimento predominante na doutrina de que, apesar de não haver, no “caput” do art. 24, referência expressa aos municípios, estes também têm competência concorrente para legislar sobre os temas elencados em todos os seus incisos.

E no caso de inércia da União ou dos estados, os municípios podem legislar sobre normas gerais, detendo de modo exclusivo a competência para normas específicas com relação aos assuntos listados no art. 24 da CF/88.

Em continuidade, o tema está inserido no direito à saúde pública que, nos termos do art. 196 da CF/88, consiste em um direito de todos e deve ser assegurado pelo Estado. E, conforme art. 198 da CF/88, as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado de acordo com as diretrizes ali elencadas.

Sob o aspecto material, o assunto também está em consonância com os mandamentos da Constituição Federal. Isso porque, conforme dispõe o art. 225, inc. VII, todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo ao Poder Público a proteção da fauna e da flora. E mais, a Constituição ainda garante a tutela jurídica dos animais ao estabelecer o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, § 1º, inc. I da CF/88).

Assim, tem sido cada vez mais recorrente a edição de normas, em âmbito municipal, no que diz respeito aos animais domésticos, com referência específica aos cães e gatos, e que, por vezes, ainda que de forma superficial, abordam o tema do controle populacional dos mesmos, a exemplo das seguintes leis municipais: Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001 de SÃO PAULO (SP)<sup>46</sup>; Lei nº 3.867, de 24 de abril de 2012 de SÃO ROQUE<sup>47</sup>; Lei nº 1.860, de 20 de maio de 2014 de CAMAQUÃ<sup>48</sup>; Lei nº 4.188, de 16 de outubro de 2017 de ITANHAÉM<sup>49</sup>; Lei nº 2.588, de 18 de dezembro de 2017 de BARUERI<sup>50</sup>; Lei nº 703, de 21 de dezembro de 2018 de PRIMEIRO DE

---

<sup>46</sup> SÃO PAULO (SP). Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001. Disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo.

<sup>47</sup> SÃO ROQUE. Lei nº 3.867, de 24 de abril de 2012. Dispõe sobre a instituição de normas e procedimentos aplicáveis às condutas relacionadas com as populações de animais e sobre o controle e prevenção das zoonoses e da fauna nociva no Município de Estância Turísticas de São Roque e dá outras providências.

<sup>48</sup> CAMAQUÃ. Lei nº 1.860, de 20 de maio de 2014. Dispõe sobre o controle das populações de animais, institui a criação e o funcionamento do canil municipal, institui a guarda responsável dos animais domésticos no município de Camaquã e dá outras providências.

<sup>49</sup> ITANHAÉM. Lei nº 4.188, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre o controle de populações animais, bem como sobre a vigilância, a prevenção e o controle de zoonoses no Município de Itanhaém, e dá outras providências.

<sup>50</sup> BARUERI. Lei nº 2.588, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a proteção, defesa e controle de animais domésticos e silvestres no município de Barueri e dá outras providências.

MAIO<sup>51</sup>; Lei nº 3.181, de 26 de dezembro de 2018 de CAETÉ<sup>52</sup>; Lei nº 6.193, de 12 de fevereiro de 2019 de LENÇÓIS PAULISTA<sup>53</sup>, dentre outras.

Ocorre que, ante o novo contexto jurídico e social, fica clara a necessidade de aprofundamento da matéria em âmbito municipal, de acordo com as peculiaridades locais, a saber:

Inicialmente, convém registrar que qualquer norma de âmbito municipal que trate da matéria não pode deixar de levar em consideração os aspectos sanitários, socioeconômicos e culturais das comunidades.

Em uma comunidade carente, por exemplo, deve-se ter em mente que ações de castração contam com média adesão quando são gratuitas e com baixa adesão quando exigem preços simbólicos. Em todo caso, mesmo havendo uma diminuição das taxas de natalidade, é preciso um acompanhamento constante.

Ademais, é preciso que a norma viabilize/ facilite a realização das cirurgias para os animais mais vulneráveis, ou seja, aqueles que não têm um tutor específico.

Um casal de cães em situação de rua, com duas crias por ano e que tenha de dois a oito filhotes por ninhada, ao fim de 10 anos, poderá gerar mais de oitenta mil descendentes. No caso de gatas, esse número é ainda maior, já que estas podem entrar no cio e reproduzir de quatro em quatro meses. Assim, um casal canino ou felino pode colocar a perder, em curto espaço de tempo, todo um trabalho de controle populacional realizado em determinado local.

Em continuidade, é preciso quebrar paradigmas em relação aos procedimentos de castração que hoje existem. Infelizmente, há a tradição, no Brasil, de realizar talcirurgia em cães e gatos somente a partir de seis meses, quando se completa a primeira fase da maturidade física. Porém, como é de conhecimento notório, a idade fértil desses animais pode se iniciar antes de seis meses, o que compromete a eficácia

---

<sup>51</sup> PRIMEIRO DE MAIO. Lei nº 703 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a criação do programa de controle ético das populações de cães e gatos no município de Primeiro de Maio e do conselho municipal em defesa dos direitos dos animais de Primeiro de Maio, e do fundo de proteção e defesa dos animais e dá outras providências.

<sup>52</sup> CAETÉ. Lei nº 3.181 de 26 de dezembro de 2018. Institui a política municipal do controle de natalidade de cães e gatos e dá outras providências.

<sup>53</sup> LENÇÓIS PAULISTA. Lei nº 6.193, de 12 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre Política Municipal de Gestão Animal e dá outras providências.

de qualquer política pública que deixe de atender esses animais que não são considerados “aptos” para a realização da cirurgia.

Por esta razão, em países mais desenvolvidos, realiza-se a castração pediátrica nos animais que pesam mais de um quilograma e/ou a partir da sexta semana de vida. Em âmbito local, especificamente no Município de Salvador, a prática da castração pediátrica precisa ser instituída juntamente com o estabelecimento de normas e capacitação de profissionais para a realização de tal procedimento.

Há também o entendimento ultrapassado de que, por razão de segurança do animal, a castração deve ser realizada em animais que tenham até cinco anos. Argumenta-se que, por conta do procedimento necessitar de anestesia geral, os riscos de haver problemas durante o procedimento aumentam quando se trata de animal “senil”. Assim, mais uma vez, por motivos arcaicos, evita-se esterilizar um animal, apenas por uma questão cronológica, mesmo que ele apresente bom estado clínico e esteja apto para a realização da cirurgia.

Com efeito, a norma deve prever que as cirurgias de castração possam ser realizadas em qualquer animal, desde que o veterinário responsável pela cirurgia ateste que o mesmo está apto, independentemente da idade. Por isso que uma eventual regulamentação municipal que discipline tal matéria não deve conter restrição em relação à idade cronológica de nenhum animal.

Outro ponto que deve ser levado em consideração na implantação de disciplina normativa para o controle populacional de cães e gatos é que, até no trato com os animais, vige a cultura machista da sociedade. Por essa razão, lamentavelmente, não há uma boa aceitação dos procedimentos de castração dos machos, pois, muita gente ainda confunde a castração com mutilação do órgão genital masculino. Tudo isso sem falar nas “lendas” de que a castração “tira a masculinidade de macho”, deixa o animal obeso, interfere no comportamento da raça ou no seu instinto de guarda etc.

Pelo exposto, a disciplina normativa para o fim que se pretende deve ter como prioridade a castração das fêmeas, com disponibilização de maior quantidade de cirurgias para este gênero.

Pertinente também que seja estabelecida uma forma de marcação dos animais já esterilizados, seja por meio de pique na orelha, seja por meio de tatuagem.

Tanto o pique na orelha, quanto a tatuagem em lugar visível atendem à necessidade de identificar o animal já esterilizado. Vale ressaltar que, em que pese entendimentos ultrapassados de que o pique na orelha pode configurar maus-tratos animais, essa marcação é realizada enquanto o animal ainda está anestesiado pela cirurgia de castração, sendo esta uma marca utilizada no mundo inteiro, servindo para identificar os animais que já foram castrados e assim evitar a captura, transporte e até uma cirurgia desnecessária em um animal que já foi esterilizado, especialmente nos casos dos felinos ferais (machos e fêmeas) e de cadelas que possuem difícil identificação cirúrgica, conforme será explanado na seção 4.2.1 que discorrerá sobre o método de controle populacional de cães e gatos chamado C.E.D e o PL nº 1993/2021.

Outro ponto importante é que, tendo em vista que o estudo se refere ao controle populacional dos cães e gatos em situação de vulnerabilidade, a norma a ser elaborada, em âmbito municipal, deve prever o fornecimento de medicamentos prescritos pelo médico veterinário para o pós-operatório das cirurgias de castração, bem como obrigar o poder público a disponibilizar um local de passagem para abrigar os animais que não têm um responsável pelo pós-operatório.

Vale registrar que não há que se considerar, aqui, a construção de abrigos definitivos para animais, pois, além de ser oneroso demais para o Poder Público, historicamente já se sabe que esse não é o meio adequado para realizar o controle populacional de cães e gatos em situação de vulnerabilidade, tendo em vista que traz à população a falsa idéia de que é possível adquirir e se desfazer do animal diante de surgimento de qualquer contratempo, a exemplo de uma mudança de endereço, chegada de novo integrante na família, doença ou velhice do animal, dentre outros fatores. Assim, aumentaria demasiadamente a população de animais abandonados, pois, além de abrigar/ cuidar dos animais em situação de vulnerabilidade, no geral, o poder público teria que acolher também os animais rejeitados, pelas mais diversas razões, pelos seus tutores. Tal situação tornaria insustentável a atuação do poder público municipal, pois a demanda seria infinita, sendo que os recursos são finitos.

Ademais, é preciso aceitar e entender que não há lares para todos os animais de rua. Calcula-se que, atualmente, para cada bebê humano que nasce, nascem quinze cachorros e vinte gatos. Assim, a atuação do poder público deve ser voltada,

especialmente, para a raiz do problema, qual seja, aumento descontrolado da população de cães e gatos e a necessidade de castração dos mesmos.

Ressalte-se que a biologia dessas espécies, com seu alto potencial reprodutivo, a falta de conhecimento dos responsáveis pelos animais sobre suas necessidades físicas, mentais e naturais, o manejo inadequado, a cultura local, as condições socioeconômicas da comunidade, as características familiares e a falta de políticas públicas efetivas para o equilíbrio populacional dessas espécies, são fatores que corroboram a problemática dos animais em situação de vulnerabilidade presenciada hoje nos centros urbanos, e que contribuem significativamente para os riscos que eles podem apresentar.

Os problemas envolvem a transmissão de zoonoses, contaminação ambiental, acidentes de trânsito, agressões a seres humanos, prejuízos ao bem-estar animal, poluição sonora, entre outras questões locais.

Nesse sentido, o controle populacional dos cães e gatos em situação de vulnerabilidade, por meio da castração, é uma forma de cuidado com os animais que já nasceram, ao mesmo tempo que evita o nascimento de novas ninhadas indesejadas e desamparadas, sendo esta uma competência de âmbito municipal.

### 3 A CLASSIFICAÇÃO JURÍDICA DOS ANIMAIS

#### 3.1 ANTES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em apertada síntese, antes da Constituição Federal de 1988, os animais foram classificados como bens semoventes (Lei nº 3.071/1916)<sup>54</sup>, como propriedade do estado (Lei nº 5.197/67)<sup>55</sup> e como recurso ambiental definido pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81)<sup>56</sup>. Vejamos.

O Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916, revogado pelo Código Civil de 2002<sup>57</sup>, estabeleceu que seriam móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia (art. 47 do CC/16). Além disso, definiu quais seriam os bens móveis para efeitos legais (art. 48 do CC/16).

Os bens do art. 47, também chamados de bens móveis por natureza, abarcaram os bens semoventes (animais), que são os bens que se movem por força orgânica própria.

BEM MÓVEL. Direito civil. É aquele que, sem sofrer deterioração em sua substância ou forma, pode ser transportado de um local para outro, por força própria ou estranha. No primeiro caso, temos o semovente, que é o animal, e, no segundo, o móvel propriamente dito ou coisa inanimada, por exemplo, moeda, ação de companhia etc.<sup>58</sup>

Assim, sendo considerados bens móveis, conforme o CC/16, os animais estavam submetidos ao regime jurídico da propriedade e ao regime de aquisição e perda da propriedade móvel, assim disposto nos seus arts. 524 e 594 a 602.

Resta claro que, no regime jurídico do Código Civil pretérito os animais tinham dono, sendo certo que o proprietário podia usar, gozar e dispor do seu bem semovente.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> BRASIL. Lei nº 3071 de 05 de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil.

<sup>55</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 5.197 de 03 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.

<sup>56</sup> \_\_\_\_\_. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

<sup>57</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

<sup>58</sup> DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. Volume I A-C São Paulo: Saraiva, 1998, p 285.

<sup>59</sup> Vale ressaltar que o Código Civil de 2002 seguiu a mesma linha de entendimento do Código Civil de 1916 ao considerar os animais, na condição de semoventes, como bens móveis tutelados pela referida lei, conforme se verifica no seu art. 82, que conceitua os bens móveis, art. 936, que fala sobre

Posteriormente, a Lei nº 5.197/67, também conhecida como Código de Caça, ao dispor sobre proteção da fauna silvestre, estabeleceu que os animais de qualquer espécie, em qualquer fase de seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedade do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha (art. 1º). Assim, a lei separou a fauna silvestre, tratando-a como bem de propriedade do estado.

Em 1981, o legislador, ao estabelecer a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6938/81), estruturou normativamente a definição de meio ambiente e fixou a natureza jurídica dos animais como recurso ambiental. Vejamos:

Art. 3º – Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

(...)

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

A partir daí, a fauna passou a ser interpretada não só em face do objetivo da referida Política Nacional do Meio Ambiente, a saber, preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições de desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade humana, atendidos os princípios indicados na própria norma jurídica (art. 2º, inc. I ao X), mas também em face de um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (art. 3º, inc. I).

Percebe-se, portanto, que antes da Constituição Federal de 1988 pacificar a matéria estabelecendo a natureza jurídica da fauna como bem ambiental, ou seja, a fauna como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (e, portanto, inconciliável com os bens submetidos à apropriação na forma do Código Civil de 1916 e na elaboração indicada no Código de Caça), vigoraram no ordenamento jurídico diferentes balizamentos normativos relativos à matéria, sem qualquer preocupação sistemática.

---

responsabilidade civil sobre o dano causado pelo animal ou no art. 1.263, que trata da aquisição de propriedade de coisa sem dono.

### 3.2 NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Assim, apresentando excepcional preocupação em relação aos animais, a Constituição Federal de 1988, além de fixar a competência da União, dos estados, Distrito Federal e municípios para legislar concorrentemente sobre caça, pesca e fauna e proteção do meio ambiente (art.24, inc. VI c/c art. 30, inc. I e II), estabeleceu competência administrativa comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para proteger o meio ambiente e preservar a fauna (art. 23, Inc. VII).

A fauna, segundo dicionário brasileiro de ciências ambientais, pode ser definida como “todos os animais de um determinado local”.<sup>60</sup>

Como se sabe, os elementos que compõem a fauna, e ela própria, fazem parte da biodiversidade e este é um dos principais aspectos que formam o meio ambiente. Já o meio ambiente equilibrado é um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, nos termos do art.225 da Constituição Federal, o que leva à conclusão de que a fauna como componente do meio ambiente também é um bem de uso comum do povo e conseqüentemente um bem difuso, além de ser um bem ambiental.

Não se trata de um bem público no sentido de propriedade do poder público, mas de um bem de caráter público, difuso e de uso comum do povo. Portanto, no Brasil, a fauna tem a natureza jurídica de um bem ambiental de uso comum do povo e de caráter difuso.

A vida animal, então, passou a ter evidente proteção constitucional em face da imposição, ao poder público e à coletividade, do dever de defendê-la e preservá-la para as presentes e futuras gerações, sendo vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais à crueldade (art. 225, § 1º, inc. VII da CF/88).

Ao determinar que a fauna (vida animal) também deve ser protegida, a fim de assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a

---

<sup>60</sup> SILVA, Pedro Paulo de Lima; GUERRA, Antônio J.I.; MOUSINHO, Patricia. **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999.p.111.

constituição lhe confere natureza jurídica de bem ambiental, com reflexos no plano infraconstitucional.

Foi nesse contexto que a fauna passou a ter relevante atenção, tanto na doutrina, como na jurisprudência e na legislação, sendo cada vez mais utilizada a separação dos animais em grupos, de acordo com sua classificação.

Vale ressaltar que, na Constituição Federal de 1988, não foi utilizada nenhuma classificação para a fauna, sendo que a mesma tem proteção ampla, que abrange todas as espécies de animais.

Porém, algumas normas classificam a fauna de acordo com o seu habitat e suas características morfológicas e fisiológicas, razão pela qual existem diplomas legais específicos para proteção de cada grupo específico de animais.

A Portaria nº 93 do IBAMA<sup>61</sup>, de 07 de julho de 1998, que normatiza a importação e a exploração de espécies vivas, produtos e subprodutos da fauna silvestre brasileira e da fauna exótica, classifica, no seu art. 2º, a fauna, quanto ao habitat, da seguinte maneira:

Art. 2º – Para efeito desta Portaria, considera-se:

I – Fauna Silvestre Brasileira: são todos aqueles animais pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do Território Brasileiro ou águas jurisdicionais brasileiras;

II – Fauna Silvestre Exótica: são todos aqueles animais pertencentes às espécies ou subespécies cuja distribuição geográfica não inclui o Território Brasileiro e as espécies ou subespécies introduzidas pelo homem, inclusive domésticas em estado asselvajado ou alçado. Também são consideradas exóticas as espécies ou subespécies que tenham sido introduzidas fora das fronteiras brasileiras e suas águas jurisdicionais e que tenham entrado em Território Brasileiro;

III – Fauna Doméstica: Todos aqueles animais que, através de processos tradicionais e sistematizados de manejo e/ou melhoramento zootécnico tornaram-se domésticos, apresentando características biológicas e comportamentais em estreita dependência do homem, podendo apresentar fenótipo variável, diferente da espécie silvestre que os originou.<sup>62</sup>

## Segundo SANTOS,

A diferenciação entre categorias distintas reflete no tratamento jurídico conferido a uma e à outra. Por exemplo, os animais domésticos são tratados pelos CCZs ao passo que os animais silvestres são tratados pelos Centros

---

<sup>61</sup> A Portaria 029 do IBAMA, de 24 de março de 1994, já classificava a Fauna em: Silvestre Brasileira, Silvestre Exótica e Doméstica, porém apresentava uma definição mais resumida.

<sup>62</sup>BRASIL. Portaria IBAMA nº 93 de 07 de julho de 1998.

de Triagem de Animais Silvestres (CETAS). O Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não possui nenhum órgão federal especial voltado exclusivamente para abrigo de animais domésticos como ocorre com os animais silvestres, por meio dos mencionados CETAS. Os cuidados com os animais domésticos são realizados exclusivamente pelos CCZs municipais e distrital. Alguns municípios criaram secretarias exclusivas para tratamento dos animais domésticos com implantação de políticas públicas eficazes no controle populacional dos animais, castração, vacinação e até mesmo programas de adoção para os animais abandonados.<sup>63</sup>

Vale ressaltar que a Constituição Federal “abrigou sob o manto da lei todos os animais indistintamente, vez que todos os seres vivos têm valor, função e importância ecológica, seja como espécie, seja como indivíduo”.<sup>64</sup>

Para Fiorillo, estaríamos nos distanciando do comando constitucional se aceitássemos que a única fauna a ser tutelada é a silvestre, pois, se assim o fosse, os animais domésticos ficariam juridicamente desassistidos. Assim, prossegue o autor, deve-se levar em consideração que, embora os animais domésticos não possuam função ecológica e não corram risco de extinção, tendo em vista que são domesticados, integram o coletivo fauna e devem ser protegidos contra práticas que lhes sejam cruéis, de acordo com o senso de coletividade.<sup>65</sup>

Porém, tendo em vista que o enfoque da presente dissertação são animais de estimação, mais precisamente cães e gatos, e que estes fazem parte da fauna doméstica, convém discorrer um pouco sobre o assunto.

---

<sup>63</sup>SANTOS, Paula de Paiva. **A necessidade de consolidação dos fundamentos dos direitos dos animais domésticos no Brasil**: bem-estar animal, combate aos maus-tratos e ao abandono. 2021.160f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

<sup>64</sup> MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 11. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2018.p. 196

<sup>65</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Op.cit., p.145.

### 3.2.1 Fauna doméstica

Os animais que compõem a fauna doméstica são aqueles que, através dos tempos, foram convivendo naturalmente ou por meio de processos junto ao homem. A partir dessa convivência, portanto, alguns animais passaram a depender do homem para sobreviver.

Animal domesticado é aquele que vive em situação de domesticação, ou seja, um bicho que serve de propósito para o trabalho/ transporte (equídeos), que pode ser utilizado como fonte de alimento (galinhas, bois, vacas, porcos, peixes etc.) ou é um animal de estimação/*pet*/ doméstico (cães, gatos, pássaros etc.).<sup>66</sup>

Assim, apesar de muitos animais que pertencem à fauna doméstica serem chamados de *pets*, o conceito daquela abarca não somente bichinhos de estimação/ doméstico, mas também animais de convívio do homem em áreas rurais, como a galinha, vaca, porco, coelho, cavalos, patos etc.

Para Paulo Afonso Leme Machado,<sup>67</sup> “mesmo que numa espécie já haja indivíduos domesticados, nem por isso os outros dessa espécie, que não o sejam, perderão o caráter de silvestre”.

Esse também é o entendimento de Erika Bechara<sup>68</sup>, que discorre que “se o comum para a maioria dos animais de uma determinada espécie é viver livremente, o fato de um ou outro exemplar da espécie ter sido aprisionado, domesticado, não lhe tira o atributo de ‘silvestre’”.

Em sentido contrário, é possível citar Celso Antônio Pacheco Fiorillo, preceituando que:

(...) se um animal silvestre for domesticado, passará a ostentar a classificação de doméstico, em que pese ser originalmente silvestre. Pode-se exemplificar aludida situação no caso de javalis, que, enquanto criados e reproduzidos em

---

<sup>66</sup> Conclui-se, por óbvio, que nem todo animal domesticado é animal de estimação/ doméstico, apesar de comumente não fazerem distinção entre os mesmos.

<sup>67</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007. pp.766-767.

<sup>68</sup> BECHARA, Erika. **A proteção da fauna sob a ótica constitucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira. 2003, p.21.

cativeiro, são domésticos. Isso, todavia, não impede a existência de javalis silvestres que vivam em liberdade.<sup>69</sup>

Parece que é este o entendimento vigente, tendo em vista que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis– IBAMA publicou duas portarias que, nos seus anexos, listam a fauna considerada doméstica para fins de operacionalização, a saber: Portaria 029/94 e Portaria 093/98. Nestas, há uma vasta lista de animais que podem ser encontrados tanto da fauna silvestre, tanto da fauna doméstica. Logo, o fato de haver alguns exemplares de espécies em cativeiro, fez com que o instituto os classificasse, para fins operacionais, como pertencentes à fauna doméstica, sem, contudo, deixar de reconhecer que os mesmos podem ser encontrados vivendo em liberdade, em habitat natural e sem intervenção do homem, sendo, portanto, pertencentes à fauna silvestre.

Dos animais que fazem parte da fauna doméstica, interessa-nos discorrer sobre os animais de estimação, também chamados animais de companhia, os famosos *pets*. Com estes, o homem desenvolveu um vínculo mais forte, estabelecendo uma relação familiar.

Para Costa, o que caracteriza os animais de companhia são, principalmente, os fortes laços afetivos estabelecidos entre os mesmos e as pessoas que com eles se relacionam, de forma que a maioria dos responsáveis pelos *pets* os considera como amigo ou até um membro da família.<sup>70</sup>

Atualmente, várias espécies podem ser consideradas como animais de estimação, a exemplo de cães, gatos, aves, peixes, répteis, mini pigs etc., sendo os dois primeiros os mais populares no Brasil.

Segundo pesquisa do IBGE, realizada em 2015, o Brasil tem mais cachorros de estimação do que crianças. Os dados demonstram que 44% dos domicílios têm cães, percentual este que é equivalente a mais de 52 milhões de animais, sendo que o número de crianças, na época, somava 45 milhões.

De fato, o número de animais domésticos, no geral, tem aumentado significativamente nos lares brasileiros. Em 2018, havia no Brasil 139,3 milhões

---

<sup>69</sup> FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Op. cit. p.147.

<sup>70</sup> COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da; FERREIRA, Fabiano Montiani. O Direito dos Animais de Companhia. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v.13, n.2, 2018, p. 25/26.

desses animais. Destes, 54,2 milhões de cães, 39,8 milhões de aves, 23,9 milhões de gatos, 19,1 milhões de peixes e 2,3 milhões de outras espécies (répteis, anfíbios e pequenos mamíferos).<sup>71</sup>

Tendo em vista a grande quantidade de animais que hoje convivem diretamente com o homem, verifica-se que há uma necessidade clara de aprimoramento da legislação brasileira para proteção dos animais domésticos. Acrescente-se ainda que esse avanço legislativo deve ocorrer nos âmbitos federal, distrital, estadual, bem como no âmbito municipal, tendo em vista que a implementação das ações que viabilizam a estrutura organizacional de tutela dos animais domésticos advém de cada localidade. Porém, um não se contempla sem o outro, devendo a legislação estar em conformidade com a aplicação de um mínimo existencial voltado aos animais domésticos, com normas jurídicas pré-definidas no que diz respeito, especialmente, ao bem-estar, combate aos maus-tratos e prevenção do abandono.<sup>72</sup>

### **3.2.2 Cães e gatos em situação de rua**

O convívio do ser humano com animais é um fenômeno global que remonta a milênios; e hoje, com a domesticação de diversas espécies, está intrínseco em quase todas as sociedades.

No Brasil, incontestavelmente, de todos os animais domésticos, os cães e gatos são os mais populares, configurando genuínos animais de companhia da nossa sociedade moderna. Ocorre que, da domesticação iniciada há milênios e ainda em curso, com a constituição de raças diferentes da primitiva, por meio da procriação descontrolada e irresponsável, a fim de atender aos anseios do homem, além dos bichos de estimação, também “surgiram” os animais em situação de rua.

Convém registrar que nem todos os animais que estão nas ruas são animais de rua. Isso porque se deve retirar desse grupo os animais semi-domiciliados, que são

---

<sup>71</sup> Dados da Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação (ABINPET). O Brasil apresenta a quarta maior população de animais de estimação do mundo, com aproximadamente 106 milhões, ficando somente atrás da China, dos Estados Unidos da América (EUA) e do Reino Unido. (ABINPET. Disponível em: <<http://abinpet.org.br/site/>> Acesso em: 3 mai. 2022.

<sup>72</sup> SANTOS, Paula de Paiva. Op. cit. p.17.

aqueles que têm um tutor/ responsável, mas têm liberdade/ acesso às vias públicas e sempre retornam para o seu posto de alimentação e dormitório.

Já os animais em situação de rua são aqueles que nascem em vias públicas, com pouco ou nenhum convívio com humanos e, por essa razão, são mais ariscos e até ferais. Esses cães e gatos podem até receber, ocasionalmente, alimento ofertado pela comunidade, mas, geralmente, alimentam-se de lixo e até da caça de roedores.

Além de fazerem parte da fauna doméstica, pode-se dizer que constituem a fauna urbana<sup>73</sup> e, apesar de não serem oficialmente adotados pela comunidade, são reconhecidos por estarem sempre no entorno. Dada a dificuldade de aproximação, quase não recebem atenção da população. Nesse mesmo grupo estão inseridos os animais abandonados por terceiros nas comunidades, onde os moradores conseguem reconhecer que aquele animal não é da região.

Por fim, cabe registrar que a expressão “animal de rua” não tem sido bem recebida pelas pessoas que atuam na causa animal, tendo em vista que este não é/ não deveria ser o habitat “natural” de cães e gatos domesticados pelo homem. E se a rua não é o local adequado e seguro para um animal viver, o mesmo não pode/ deve ser chamado “animal de rua” e sim “abandonado”, “em situação de rua” ou “em situação de vulnerabilidade”.

Animais nas ruas são frutos diretos ou indiretos do abandono e, portanto, esse ato é a origem do sofrimento dos animais, bem como dos problemas urbanos que esses animais trazem à coletividade.

De acordo com a Agência de Notícias de Direitos Animais (ANDA)<sup>74</sup>, a Organização Mundial da Saúde– OMS estima que, no Brasil, existem cerca de 30 milhões de animais abandonados; desse total, 10 milhões são gatos, e 20 milhões, cachorros.

---

<sup>73</sup> “Todos os indivíduos, que de forma espontânea ou não, transitória ou definitiva utilizam recursos disponíveis nas áreas urbanas ou periurbanas podem ser considerados da fauna urbana”. SÃO PAULO, Governo do Estado. Secretaria do meio ambiente. Cadernos de Educação Ambiental. Fauna Urbana. 17 volumes 2.2014, p. 57.

<sup>74</sup> A Agência de Notícias de Direitos Animais (ANDA) é um portal jornalístico que combate a violência social e a destruição do meio ambiente a partir da defesa dos direitos dos animais.

### 3.2.3 Cães e gatos comunitários

A existência de cães e gatos, em situação de rua e sem nenhum tipo de assistência, nos espaços públicos, é uma realidade que assola a maioria das cidades.

Mas, em algumas situações, esses animais passam a conviver com a comunidade local de forma habitual. E a frequência nas relações entre determinados animais e os trabalhadores/ moradores/ frequentadores de um específico espaço público faz surgir uma espécie de rotina para os mesmos, que passam a buscar, pedir ou roubar comida sempre nos mesmos lugares, assim como passam a identificar os indivíduos que lhes fornecem alimentos, carinho e cuidados, retornando, inclusive para dormir, onde se sentem seguros.

A proximidade da convivência com a comunidade leva à formação de vínculos afetivos com alguns cães e gatos, tornando-os comunitários, visto que passam a viver sob cuidados diários. Em alguns municípios, sua condição é oficializada pelos órgãos públicos.<sup>75</sup>

O fato de alguns animais em situação de rua terem algum tipo de assistência faz com que fiquem em uma zona situada entre os cães e gatos domiciliados e os cães e gatos sem dono, status reconhecido, inclusive juridicamente, como animal comunitário.

Assim, é possível definir animais comunitários como aqueles que não têm um único e definido tutor, mas são “adotados” por um grupo específico de pessoas que assiste um ou mais animais de determinada região, sem necessariamente levá-los para a sua casa. E, na medida do possível, a esses animais são oferecidas condições mínimas de sobrevivência, tais como alimentos, água, vacinas e castração, sendo estabelecidos, deste modo, vínculos de dependência e proteção com a população do lugar onde vivem.

Embora ainda não sejam reconhecidos por uma lei federal, já existem legislações estaduais que protegem os animais comunitários, ainda que sem uma forma padrão, sendo que há leis que fazem referência aos “cães comunitários”, outras a “cães e

---

<sup>75</sup> RUNCOS, L.H.E. **Bem-estar e comportamento de cães comunitários e percepção da comunidade**. Dissertação (mestrado). Universidade federal do Paraná, Curitiba, 2014, p. 19.

colônias de gatos” e há estado mencionando de forma geral o reconhecimento de “animais comunitários”, sendo este o termo mais amplo. Vejamos alguns exemplos:

A Lei nº 4.956/2008, do Rio de Janeiro, traz norma específica a respeito do tema e assim dispõe:

Art. 1º Fica considerado como animal comunitário aquele que, apesar de não ter proprietário definido e único, estabeleceu com membros da população do local onde vive vínculos de afeto, dependência e manutenção.

Art. 2º Ficam estabelecidas normas de identificação, controle e atendimento a animais comunitários, na forma prevista nesta Lei.

Art. 3º O animal comunitário deverá ser mantido no local onde se encontra, sob os cuidados do Órgão Municipal para este fim apontado e cujas atribuições estão relacionadas a seguir:

I– prestar atendimento médico veterinário gratuito;

II– realizar esterilização gratuita conforme disposto na Lei nº 3.739, de 30 de abril de 2004;

III– proceder à identificação a ser feita por meio de cadastro renovável anualmente.

Art. 4º Serão responsáveis-tratadores do animal comunitário aqueles membros da comunidade que com ele tenham estabelecido vínculos de afeto e dependência recíproca e que para tal fim se disponham voluntariamente.

Parágrafo único. Os responsáveis-tratadores serão cadastrados pelo órgão supracitado e receberão crachá do qual constará qualificação completa e logotipo da Prefeitura do Rio de Janeiro.<sup>76</sup>

Já a Lei nº 12.916/2008, de São Paulo, aborda outras questões relacionadas aos cães e gatos, reservando apenas dois incisos para dispor sobre animais comunitários.

Vejamos:

Art. 4º [...]

I – O animal reconhecido como comunitário será recolhido para fins de esterilização, registro e devolução à comunidade de origem, após identificação e assinatura de termo de compromisso de seu cuidador principal.

II – Para efeitos desta lei considera-se “cão comunitário” aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de dependência e de manutenção, embora não possua responsável único e definido.<sup>77</sup>

No mesmo sentido, temos a Lei nº 17.422/2012, do Paraná, que reserva apenas dois artigos para dispor sobre animais comunitários, como se segue:

Art. 7º. O animal reconhecido como comunitário será recolhido, esterilizado, identificado, registrado e devolvido à comunidade de origem.

Art. 8º. Para efeito desta Lei considera-se:

I – animal comunitário: aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido;

<sup>76</sup> RIO DE JANEIRO. Lei nº 4956, de 03 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o animal comunitário, estabelece normas para o seu atendimento no Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências.

<sup>77</sup> SÃO PAULO. Lei nº 12.916 de 16 de abril de 2008. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e dá outras providências.

II – cuidador: membro da comunidade em que vive o animal comunitário e que estabelece laços de cuidados com o mesmo.<sup>78</sup>

Como último exemplo, apesar de existirem outras normas estaduais que reconhecem os animais comunitários, temos a Lei nº 15.363/2019, do Rio Grande do Sul:

Art. 44.

§ 1º O animal reconhecido como comunitário será esterilizado, identificado, registrado e devolvido à comunidade de origem, salvo nas situações já previstas na presente Lei.

§ 2º Para efeitos desta Lei, considera-se animal comunitário aquele que estabelece com a comunidade em que vive laços de dependência e de manutenção, ainda que não possua responsável único e definido.<sup>79</sup>

Vale ressaltar que atualmente tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 344/2021<sup>80</sup>, que “Dispõe sobre o reconhecimento legal, bem-estar de cães e gatos comunitários, os ambientes de recolhimento desses animais e dá outras providências”. O seu art.3º, inclusive, prevê que é dever do poder público assegurar a vida e o bem-estar dos animais comunitários e de vida livre, bem como controlar a sua reprodução que, segundo o § 1º, deve ocorrer por meio de esterilização cirúrgica.

---

<sup>78</sup> PARANÁ. Lei nº 17.422 de 18 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o controle ético da população de cães e gatos no Estado do Paraná.

<sup>79</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei 15.363, de 06 de novembro de 2019. Consolida a legislação relativa à Proteção aos Animais no Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>80</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 3446/2021. Dispõe sobre o reconhecimento legal, bem-estar de cães e gatos comunitários, o ambiente de acolhimento desses animais e dá outras providências.

## 4 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO SOBRE CONTROLE POPULACIONAL DE CÃES E GATOS

### 4.1 MUDANÇAS DE PARADIGMAS

Segundo o pesquisador Thomas Kuhn, paradigmas são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência.<sup>81</sup>

E o autor prossegue afirmando que conhecimento científico é definido basicamente pela adoção de um paradigma, e um paradigma nada mais é do que uma estrutura mental– composta por teorias, experiências, métodos e instrumentos– que servem para o pensamento organizar, de determinado modo, a realização dos seus eventos. Essa estrutura, que comporta fatores também psicológicos e filosóficos, é assumida e partilhada pelo conjunto dos membros da comunidade científica e, por causa disso, necessariamente emerge dali uma unidade social fundada numa visão do mundo consensual: “Um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma”.<sup>82</sup>

Percebe-se que, em relação ao tema abordado, não há um paradigma estável (não há um estudo detalhado em âmbito local) e, por isso, é necessário que haja a concentração de estudos para que seja desenvolvida uma teoria a respeito da importância de atuação efetiva e eficaz do poder público no que diz respeito ao controle populacional de cães e gatos, a ser realizada por meio de edição de norma específica.

A partir daí, do reconhecimento de um paradigma, será possível a concentração de estudos nos aspectos mais sutis e intangíveis do fenômeno, tais como a cultura local, bem como questões socioeconômicas e sanitárias da comunidade.

---

<sup>81</sup> KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998, p. 12.

<sup>82</sup> Op. Cit p. 219.

Assim, sabe-se que, inicialmente, como forma de equacionar o problema da superpopulação de cães e gatos e realizar o controle de zoonoses, as autoridades de saúde, frequentemente, recorriam ao procedimento da captura e eliminação de qualquer animal encontrado solto nas ruas, que não fosse reclamado em um determinado período.

Essa eliminação, geralmente, não era realizada de forma humanitária, pois os referidos animais eram vistos unicamente como ameaças à saúde.

Sobre os métodos de extermínios realizados pelos Centros de Controle de Zoonoses, Santana e Marques, afirmam que:

Esses métodos de extermínio são divididos em físicos, como, por exemplo, tiro de pistola com êmbolo cativo, eletrocussão (causa a morte imediata por depressão do sistema nervoso central), câmara de descompressão rápida (câmara hermeticamente fechada em que o ar é retirado rapidamente, provocando a morte do animal) e químicos – aqueles onde se usam drogas inalantes ou não inalantes, como, por exemplo, monóxido de carbono produzido por motor a explosão de gasolina e filtrado em tanque de água, éter e clorofórmio em câmara de vapor, dióxido de carbono, nitrogênio (estes inalantes), pentobarbital sódico (provoca parada cardíaca e respiratória), thionembital (via endovenosa), acepromazina (produz narcose), cloreto de Potássio, sulfato de magnésio (estes não inalantes).<sup>83</sup>

Era o que, em síntese, recomendava o 6º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde, datado de 1973, em desuso na maior parte do mundo pela sua ineficácia e indignidade, o qual recomendava a captura e o sacrifício de cães errantes como único método efetivo de controle da população canina.

Após a aplicação desse método em vários países em desenvolvimento, a OMS concluiu ser ele ineficaz, enunciando que não há prova alguma de que a eliminação de cães tenha gerado um impacto significativo na propagação de zoonoses ou na densidade das populações caninas, pois a renovação dessa população é rápida e a sobrevivência se sobrepõe facilmente à sua eliminação.

Em outras palavras, ainda que fosse utilizado o método humanitário, a eliminação dos animais é ineficaz na diminuição da densidade populacional ou

---

<sup>83</sup> SANTANA, Luciano Rocha; MARQUES, Marcone Rodrigues. **Maus-tratos e crueldade contra animais nos centros de controle de zoonoses:** aspectos jurídicos e legitimidade ativa do ministério público para propor ação civil pública. Disponível em: <[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/maus\\_tratos\\_ccz\\_de\\_salvador.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/maus_tratos_ccz_de_salvador.pdf)> Acesso em: 12 mai. 2022.

propagação de doenças, pois a renovação das populações e a taxa de sobrevivência facilmente se sobrepõem aos índices de eliminação.

Além disso, esse tipo de medida onerava o poder público, tendo em vista os investimentos necessários para captura (quem não se lembra da famosa carrocinha?), manutenção, eliminação e remoção do cadáver.

Por essas razões, desde a edição de seu 8º Informe Técnico de 1992, a OMS preconiza a educação da comunidade e o controle de natalidade de cães e gatos, anunciando que todo programa de combate a zoonoses deve considerar o controle da população dos animais como elemento básico (seja através de injeções de hormônios ou esterilização, seja através da restrição da liberdade de movimento das cadelas no cio), ao lado da vigilância epidemiológica e da imunização.

Vale ressaltar que, tendo em vista a estreita relação que hoje em dia existe entre os humanos e os animais domésticos, a eliminação dos animais sadios, mesmo os que estão em situação de vulnerabilidade, não é mais aceito, nemética nem socialmente.

Percebe-se, inclusive, que atualmente há uma crescente preocupação com o bem-estar dos animais, o que configura uma mudança de paradigmas. Assim, do ponto de vista jurídico, o animal não humano não é considerado propriedade, como uma moto ou uma cadeira, e sim sujeito de direito. Seguindo esse entendimento, tem-se o tutor, ao invés de proprietário, e guarda responsável, ao invés de propriedade responsável.

É que, apesar do art. 82 do CC/2002, que trata o animal como “coisa”, sabe-se que a jurisprudência, com fundamento em outras normas, na ética e na ciência, bem como no comando constitucional, tem reconhecido os animais como seres sencientes, portadores de valores intrínsecos, dignidade própria e sujeitos de direitos subjetivos.

De fato, essa mudança de paradigmas vem ocorrendo no mundo inteiro. A título de exemplo, que não se limita ao território nacional, nem aos animais domésticos preferidos da atualidade, podemos citar os diversos habeas corpus que têm sido impetrados para garantir direitos de “liberdade” a chimpanzés.

Nesse contexto, o grande marco para o movimento pelos direitos dos animais no Brasil, que reverberou no mundo inteiro, foi o HC nº 833085/2005, impetrado por um

grupo de promotores de justiça, professores de direito, associações de defesa dos animais e estudantes de direito em favor da chimpanzé fêmea denominada Suíça, de aproximadamente 23 (vinte e três anos), que vivia no Jardim Zoológico de Salvador, capital baiana.<sup>84</sup>

O referido remédio constitucional foi impetrado após o Inquérito Civil nº 08/2005, instaurado pela 2ª Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, apurar que a chimpanzé Suíça se encontrava “aprisionada no Jardim Zoológico de Salvador, numa jaula com área total de 77,56 m<sup>2</sup>e altura de 4,0 metros no solário, e área de confinamento de 2,75 metros de altura, privada, portanto, de seu direito de locomoção”.<sup>85</sup>

Pelo exposto, a fim de garantir “liberdade” a Suíça, foi solicitada a concessão de ordem de habeas corpus para que a mesma fosse transferida para o Santuário dos Grandes Primatas do GAP<sup>86</sup> e assim pudesse conviver, num local amplo e aberto, com outros 35 membros da sua espécie, o que lhe permitiria uma vida social e até a possibilidade de procriar, garantindo, também, a sobrevivência da espécie.

Um dos impetrantes do referido remédio constitucional, o Promotor Heron J. de Santana, em sua obra que discorre sobre a defesa e a proteção dos animais, ao citar o caso Suíça, manifestou que, indo de encontro às expectativas mais conservadoras, o pedido foi recebido pelo Juiz Edmundo Lúcio, da 9ª Vara Criminal da Comarca de Salvador, que, embora tenha negado a liminar, recebeu o writ e intimou a autoridade coatora sobre o caso.<sup>87</sup>

Em continuidade, o autor acrescenta que, tendo em vista o falecimento da chimpanzé Suíça, em 27 de setembro de 2005, o processo foi extinto sem julgamento do mérito. Porém, ressalta que, apesar do processo ter sido interrompido, não pode ser considerado inválido, pois, na fundamentação da sentença, o juiz deixou claro que o writ preenchia todas as condições da ação, ou seja, que a tutela jurisdicional pleiteada era suscetível de apreciação, que as partes eram legítimas e

---

<sup>84</sup> BAHIA. Habeas Corpus n. 833085-3/2005, da 9ª Vara Crime da Cidade do Salvador. Diário do Poder Judiciário, Salvador, 4 out. 2005.

<sup>85</sup> Idem.

<sup>86</sup> O GAP é um movimento internacional cujo objetivo maior é lutar pela garantia dos direitos básicos à vida, liberdade e não tortura dos grandes primatas não humanos – Chimpazés, Gorilas, Orangotangos e Bonobos, nossos parentes mais próximos no mundo animal. Disponível em: <<https://projetogap.org.br/>> Acesso em: 23 mai. 2022.

<sup>87</sup> GORDILHO, Heron J. de Santana. **Abolicionismo animal: habeas corpus para grandes primatas**. EDUFBA. 2ª edição. 2017. p.264.

que a via processual do Habeas Corpus era um instrumento necessário e adequado e, portanto, poderia ensejar um resultado satisfatório para a paciente.<sup>88</sup>

Após o caso da chimpanzé Suíça, tiveram diversos casos semelhantes na justiça brasileira e estrangeiras, com destaque para o caso da chimpanzé Cecília. A ação de habeas corpus em favor de Cecília foi ajuizada no início de 2015 junto ao Poder Judiciário de Mendoza<sup>89</sup> e a chimpanzé teve seu processo de habeas corpus julgado procedente, sendo, assim, libertada do zoológico da cidade de Mendoza na Argentina e transferida para um santuário no Brasil.<sup>90</sup> Esse foi o primeiro ser vivo não humano no mundo a conseguir o direito de liberdade, por meio de habeas corpus, instrumento jurídico até então exclusivamente humano. O remédio judicial foi impulsionado pela ONG argentina Associação de Funcionários e Advogados Pelos Direitos dos Animais.

Como segundo exemplo de que há uma crescente preocupação em proteger os animais, já em território nacional, temos o Projeto de Lei nº 3670/2015<sup>91</sup>, aprovado pelo Senado Brasileiro em 08/08/2019, que considera os animais seres sencientes. Como houve veto no projeto, tendo o mesmo voltado para apreciação do Congresso Nacional, até o presente momento não houve a conversão do mesmo em lei, mas a pauta continua sendo amplamente acompanhada pelos defensores e simpatizantes da causa animal.

Voltando ao tema do presente trabalho, temos que a melhor forma de controle populacional dos cães e gatos é o seu controle reprodutivo que, diferentemente da eliminação, tem sido reconhecido e aceito mundialmente como o método mais adequado, seja por questões de saúde pública, seja por questões econômicas ou por questões humanitárias, uma vez que tal iniciativa é fator determinante para o fim a que se pretende.

Um programa de controle da população animal urbana mediante a utilização do processo de castração em massa, cujo objetivo seja promover um real equilíbrio entre

---

<sup>88</sup> Op. cit. p.265

<sup>89</sup>Protocolo P-72.254/15, Tercero Juzgado de Garantías de Mendoza.

<sup>90</sup> CAMBLER, Everaldo Augusto; SANTOS, Estevão Campos; ALVARENGA, Robson. A dignidade dos animais e o ativismo judicial. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, p. 136-153, jun. 2017.

<sup>91</sup> BRASIL. Projeto de Lei nº 3670 de 18 de novembro de 2015. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para determinar que os animais não sejam considerados coisas, mas bens móveis para os efeitos legais, salvo o disposto em lei especial.

a saúde pública e o bem-estar animal, deve ser voltado, sem mais tardar, para os animais em situação de vulnerabilidade.

Assim, a saúde pública e o bem-estar animal, longe de serem valores antagônicos ou inconciliáveis, são interesses que se vinculam e que têm o mesmo fim.

A castração, procedimento cirúrgico indicado para tal controle, é o método mais eficiente, em especial pelas suas características de segurança, irreversibilidade, inibição do cio das fêmeas e diminuição da circulação dos machos.

E, nesse sentido, deveríamos caminhar para uma revolução no que diz respeito à necessidade de implementação de disciplina normativa no município de Salvador, em relação ao controle populacional de cães e gatos que hoje fazem parte do seu meio ambiente urbano.

Ademais, tendo em vista que a sociedade é dinâmica, e que as espécies crescem demograficamente, é preciso ter em mente que as soluções encontradas, em âmbito local, não serão definitivas, imutáveis. Existirão mudanças planetárias que vão repercutir localmente, tais como a evolução de determinadas espécies, mutações e epidemias. Assim, a partir do paradigma do reconhecimento da necessidade de norma municipal que discipline o controle populacional de cães e gatos, por meio da castração, será necessário o contínuo estudo e aprimoramento do assunto para a solução dos “problemas extraordinários”, citados por Kuhn na sua obra.<sup>92</sup>

#### 4.2 O ADVENTO DA LEI FEDERAL nº 13.426/2017 E DA LEI FEDERAL nº 14.228/2021

Conforme disposto no art. 197, da Constituição federal de 1988,

São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao poder público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente, ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup>Kuhn afirma que os problemas extraordinários não surgem gratuitamente, emergindo apenas em ocasiões especiais, geradas pelo avanço da ciência normal. KUHN, Thomas Samuel. Op. cit p. 54.

A Lei federal nº 13.426/2017<sup>94</sup> tem origem no Projeto de Lei da Câmara nº 4 de 2005, aprovado no Senado em agosto de 2010, e na Câmara dos Deputados em março de 2017. Ela estabelece diretrizes para atuação do poder público e, além de estar em conformidade com o art. 24, inc. VI e XI c/c § 1º da CF/88, veio atender ao preceito constitucional retrocitado ao instituir, legalmente, a esterilização de animais como forma de controle populacional de cães e gatos, sendo este um serviço de saúde pública.

Vale ressaltar que o art. 1º da referida lei faz referência à esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficácia, segurança e bem-estar ao animal. Ora, a esterilização do animal atende ao fim a que se pretende, que é realizar o controle populacional das espécies caninas e felinas. Mas o próprio artigo possibilita outro procedimento que garante eficácia, segurança e bem-estar ao animal.

Conforme disposto na 42ª nota de rodapé do presente trabalho, existe diferença técnica entre esterilização e castração, sendo este último procedimento mais benéfico ao animal, embora ambos possibilitem o controle populacional dos animais.

Assim, apesar de não restar claro se a esterilização seria a cirurgia inicialmente indicada pelo legislador, por falta de qualificação técnica/ prática ou por ser este o procedimento menos invasivo, é possível considerar a cirurgia de castração como o outro procedimento que garante eficiência, segurança e bem-estar ao animal.

Dito isso, cabe aqui elencar alguns benefícios da castração para o bem-estar do animal:

- as fêmeas deixam de entrar no cio e, assim, diminui o comportamento agressivo que ocorre entre os machos para cruzar;
- as fêmeas ficam livres do risco de câncer de ovário e útero, bem como diminui o risco de câncer de mama;
- os machos ficam livres de tumores nos testículos, diminuindo a incidência do câncer de próstata e problemas urinários;

---

<sup>93</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

<sup>94</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017. Dispõe sobre a política de controle de natalidade de cães e gatos e dá outras providências.

- os animais, no geral, por não cruzarem, não adquirem doenças sexualmente transmissíveis (nos cães, há a DST brucelose e o Tumor Venéreo Transmissível –TVT; já nos gatos há o vírus da imunodeficiência– FIV, também conhecida como AIDS felina).

A Lei federal nº 13.426/2017 faz referência especificamente ao controle de natalidade, sem vetar, infelizmente, a prática da eliminação dos animais em situação de vulnerabilidade. Assim, em tese, por falta de norma geral vedando a prática, ainda era possível realizar a eliminação de cães e gatos no território nacional, salvo nos estados que legislaram, no exercício da competência plena prevista no art. 24 § 3º da CF/88, proibindo tal prática.

O Estado de São Paulo, por exemplo, conforme disposto no art. 2º da Lei estadual nº 12.916,<sup>95</sup> já proíbe, desde 2008, a eliminação de animais sadios pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres.

A retrocitada lei estadual repercutiu fora de São Paulo, resultando em similares projetos aprovados em diversos outros estados da Federação, a exemplo dos estados de Alagoas<sup>96</sup>, Amazonas<sup>97</sup>, Paraíba<sup>98</sup> e Rio Grande do Sul<sup>100</sup>.

Apenas em 2021 foi publicada a Lei federal nº 14.228<sup>101</sup><sup>102</sup>, resultado de um projeto de lei de 2012, que proíbe a eliminação de cães e gatos de rua por órgãos de

---

<sup>95</sup> SÃO PAULO. Lei nº 12.916, de 16 de abril de 2008. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e dá providências correlatas.

<sup>96</sup> ALAGOAS. Lei nº 7.427, de novembro de 2012. Dispõe sobre proteção e defesa dos animais e o controle de reprodução e regulamentação da vida de cães e gatos encontrados na rua no âmbito do Estado de Alagoas.

<sup>97</sup> AMAZONAS. Lei nº 5.681 de 12 de novembro de 2021. Institui a definição de conduta de maus-tratos praticada contra a fauna doméstica e estabelece multa e sanção administrativa a quem os praticar.

<sup>98</sup> Vale ressaltar que, apesar da Lei nº 5.681/21, do Amazonas, ser posterior à Lei Federal nº 14.228/21, aquela teve vigência imediata, sendo que esta passou a vigor apenas 120 dias após a sua publicação, ou seja, em 18/02/2022. Pelo exposto, entendemos pertinente fazer menção à referida lei estadual.

<sup>99</sup> PARAÍBA. Lei nº 11.140, de 09 de junho de 2018. Institui o Código de Direito e Bem-estar do Estado da Paraíba.

<sup>100</sup> RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 15.363, de 06 de novembro de 2019. Consolida a legislação relativa à Proteção aos animais no Estado do Rio Grande do Sul.

<sup>101</sup> BRASIL. Lei nº 14.228 de 20 de outubro de 2021. Dispõe sobre a proibição de eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres, e dá outras providências.

<sup>102</sup> A norma vai ao encontro da jurisprudência, a saber, julgamento do ADPF n. 640/19 – DF, STF. O Ministério Público Federal, por meio do seu Procurador-Geral da República, Dr. Augusto Aras, alegou o descumprimento de preceitos fundamentais com a prática do abate de animais saudáveis apreendidos, tendo em vista que a legislação e regulamentos aplicáveis à espécie não prevê esse tipo de solução (inteligência dos artigos 32 c/c 25 §§ 1º. e 2º., da Lei 9.605/98 e artigos 101 a 103 e seus

zoonoses, canis públicos e estabelecimentos similares, exceto em casos de males, doenças graves ou enfermidades infectocontagiosas incuráveis que coloquem em risco a saúde humana e de outros animais. A referida lei, que foi publicada no Diário Oficial da União em 20/10/2021 e passou a vigor em 18/02/2022, é de suma importância, pois dá uniformidade em todo o país a um tema que já vinha sendo tratado há muito tempo, por meio de legislações regionais.

De acordo com a norma retrocitada, apenas é possível a realização de eutanásia<sup>103104</sup> nos casos de males, doenças graves ou enfermidades infectocontagiosas incuráveis que coloquem em risco a saúde humana e a de outros animais, devendo ser justificada por laudo do responsável técnico pelos órgãos e estabelecimentos já referidos, precedido, quando for o caso, de exame laboratorial. Prevê, ainda, que as entidades de proteção animal devem ter acesso irrestrito à documentação que comprove a legalidade da eutanásia, nos casos em que seja permitida.

A vigência de leis que proíbem a eliminação de cães e gatos sadios é mais uma quebra de paradigmas, fruto de militância da causa animal, bem como dos anseios da sociedade moderna, que, cada vez mais, estabelece relação de simpatia e afeto com esses animais. Isto porque a eliminação desses animais, além de ser onerosa para os cofres públicos, são de ética e eficácia duvidosas, atentando contra os princípios da moralidade e da eficiência, estampados no “caput” do art. 37 da CF/88, de observância obrigatória para a administração pública.

Assim, com a promulgação da Lei federal nº 13.426, em vigor desde março de 2017, restou clara a necessidade de disciplina normativa para o efetivo controle

---

parágrafos do Decreto 6.514/08). Tendo em vista que não há base legal ou regulamentar, no Brasil, para o abate indiscriminado de animais apreendidos ou recolhidos, foi apontada violação à legalidade (artigo 5º., II, CF) e à especial proteção garantida à fauna em geral, especialmente no que tange à sua submissão à crueldade (artigo 225, § 1º., VII, CF). O Ministro Relator Gilmar Mendes deferiu o pedido, proibindo o sacrifício injustificado de animais apreendidos, silvestres, domésticos ou domesticados (não apenas de cães e gatos), seja mediante decisões administrativas ou judiciais. STF, ADF 640/DF, Rel. Ministro Gilmar Mendes. 18.12.2019.

<sup>103</sup> Sobre o ato, importante registrar: “Diferentemente do que acontece com a espécie humana, na Medicina Veterinária, única com o direito de execução de um paciente, esta prática é utilizada para interromper o sofrimento de um animal em decorrência de processos muito dolorosos ou incuráveis”. SPINOSA, H. S.; SPINOSA, F. R. N.; Eutanásia. In: SPINOSA, H. S.; GÓRNIK, S. L.; BERNARDI, M. M. Farmacologia Aplicada à Medicina Veterinária. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 4ª edição, 2006, p. 791.

<sup>104</sup> Segundo TOLENO, em seu artigo que discorre sobre abrigos de animais, a eutanásia deve ter como parâmetro para decisão a saúde e o bem-estar do animal, mas nunca o controle populacional. (TOLENO, p.25. 2022).

populacional dos cães e gatos em situação de vulnerabilidade. Porém, apesar do artigo que estabelecia prazo para os municípios se adaptarem às novas regras ter sido vetado<sup>105</sup>, a competência para legislar sobre o tema está prevista na Constituição Federal de 1988.

Vale ressaltar que a Lei federal retrocitada traz previsão de que a esterilização seja realizada mediante a execução de programa que contemple o estudo das localidades ou regiões, o quantitativo de animais a serem esterilizados e o tratamento prioritário aos animais pertencentes ou localizados nas comunidades de baixa renda (art. 2º), restando evidente que as medidas devem ser regulamentadas em âmbito municipal.

Por fim, com a recente Lei federal nº 14.288/2021, que proíbe a eliminação de cães e gatos, torna-se imprescindível a urgente regulamentação do controle populacional desses animais, por meio da castração, fazendo-se necessário o investimento em recursos, tendo em vista que, sem uma norma municipal efetiva, o número de animais em situação de vulnerabilidade tende a aumentar cada vez mais.

#### **4.2.1 Captura, Esterilização e Devolução– C.E.D.**

A captura, esterilização e devolução (C.E.D.) é um método utilizado desde 1960, com início na Inglaterra, como estratégia de controle populacional de colônias de felinos (gatos ferais ou ariscos).<sup>106</sup>

Posteriormente, esse método passou a ser utilizado no mundo todo, não só para realizar o controle populacional dos felinos ferais ou ariscos, mas para todo tipo de felino, bem como dos caninos. Isso porque, tendo em vista o crescente aumento de animais em situação de vulnerabilidade, seja pelo abandono, seja pela posse

---

<sup>105</sup> Ouvidos, os Ministérios da Saúde e da Fazenda manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo: "Art. 4º O poder público assinalará prazo para os Municípios que não dispuserem de unidades de controle de zoonoses se adaptarem a esta Lei. *Parágrafo único.* As unidades de controle de zoonoses que não puderem se adequar à execução do programa de esterilização referido nesta Lei no prazo assinalado poderão atuar em parceria com as entidades de proteção aos animais e clínicas veterinárias legalmente estabelecidas. "Razões do veto: "O dispositivo viola a autonomia municipal, insculpida no artigo 18 da Constituição. Além disso, é vago ao definir o responsável a quem o comando normativo se dirige, utilizando-se de expressão que conduz a insegurança jurídica."

<sup>106</sup> MELLO, O. Captura, esterilização e devolução: uma proposta de manejo para populações felinas. Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do CRMV-SP, v. 15, n. 1, 2017, p. 96-97.

irresponsável, e levando-se em consideração a impossibilidade de colocar todos esses animais em lares ou até mesmo em abrigos, capturar, esterilizar e devolver o cão e o gato ao seu local de origem, mostrou-se uma estratégia eficaz e efetiva para o fim a que se pretendia, a saber, o controle de zoonoses, a diminuição da reprodução, a maximização do bem-estar animal e a conservação ambiental.

No Brasil, apesar de não haver muitas publicações sobre o tema, há relatos de experiências bem-sucedidas em Fernando de Noronha<sup>107</sup> e São Luís do Maranhão<sup>108</sup>, por exemplo.

Não há legislação federal definida sobre o C.E.D., porém, em 28 de maio de 2021, foi apresentado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, pelo Deputado Marx Beltrão (PSD/AL), o Projeto de Lei Federal nº 1993/2021 (ainda em tramitação entre as Comissões), que “Altera a Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017, para dispor sobre método de esterilização de caninos e felinos domésticos de vida livre”.

A regulamentação do método de controle populacional de animais chamado C.E.D, em âmbito federal, se mostra de suma importância, tendo em vista que a Lei nº 13.426/2017 instituiu que a política de controle de natalidade de cães e gatos, em todo o território nacional, a ser realizada mediante esterilização permanente por cirurgia ou por outro procedimento, garantia eficácia, segurança e bem-estar animal.

O PL nº 1993/2021 prevê também a técnica de corte de orelha dos felinos<sup>109</sup>, também conhecida como pique na orelha, a fim de possibilitar a identificação visual, à distância, dos felinos domésticos ferais que já foram esterilizados. Com essa marcação, de forma prática, evita-se o custo e o stress de capturar um animal que já tenha sido esterilizado em outro momento, permitindo assim que os esforços sejam direcionados aos animais que estejam com o ciclo reprodutivo ativo.

No entanto, o projeto é omissivo no que tange à marcação dos caninos já castrados que, apesar da prática não ser usual, poderiam também ter o corte da orelha

---

<sup>107</sup> Fernando de Noronha: Trabalho em equipe garante manejo de gatos com método CED. Ampara Animal, gestores ambientais e veterinários estão envolvidos na ação da ilha. by cães e gatos. 23 de fevereiro de 2021.

<sup>108</sup> MELLO, Otávia Augusta de. **C.E.D na colônia inicial**. Uma experiência de captura, esterilização e devolução de felinos em São Luís, Maranhão, Brasil. Editora Pedro & amp. 2017.

<sup>109</sup> A marcação reta da orelha esquerda é uma sinalização internacional utilizada em quase todos os mais de 40 países que praticam o C.E.D. Disponível em: <<https://www.neighborhoodcats.org/how-to-tr/veterinary/eartipping>> Acesso em: 12 mai. 2022.

ou alguma outra forma de identificação, como uma tatuagem, por exemplo, com o mesmo fim de identificação visual dos animais já esterilizados.

Possibilitar/ legalizar a prática da marcação dos animais já esterilizados, bem como a devolução dos mesmos ao local em que foram capturados, é medida em consonância com a atual evolução legislativa que envolve a causa animal, a exemplo das já citadas leis que tratam do controle populacional, especificamente de cães e gatos (Lei federal nº 13.426/2017 e da Lei federal nº 14.228/2021), bem como da Lei nº 14.064/2020<sup>110</sup>, conhecida como Lei Sanção,<sup>111</sup> que alterou a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) e aumentou as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato.

E com a alteração promovida pela Lei Sanção, a prática de ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais, quando se trata de cães e gatos, deixou de ser crime de menor potencial ofensivo, que tem pena de detenção de três meses a um ano, e multa, passando a ter pena de reclusão de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda.

Relacionando a nova Lei Sanção à prática do método de controle populacional chamado C.E.D., vemos a importância do PL 1993/2021, tendo em vista que alguns procedimentos, tais como a marcação do animal castrado, bem como a devolução do mesmo ao meio em que foi capturado, podem configurar o crime de abuso ou maus-tratos, previsto no art. 32 da Lei de Crimes Ambientais. Assim, fica evidente a necessidade da definição clara do método e a sua finalidade em lei, evitando-se interpretações equivocadas e que se possa incriminar quem o realize.

O PL sob análise está de acordo com competência concorrente para editar normas gerais, podendo ser suplementado ou até ter o tema tratado de forma plena, caso haja omissão federal, pelos estados, Distrito Federal e municípios, em conformidade com a previsão do art. 24, c/c o art. 30 da CF/88.

Assim, em que pese a omissão em relação à marcação dos caninos já esterilizados, resta válida a iniciativa da União, no PL 1993/2021, podendo os outros

---

<sup>110</sup> BRASIL. Lei nº 14.064 de setembro de 2020. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato.

<sup>111</sup>A Lei nº 14.064/2020 recebeu esse nome em homenagem a um cão, da raça pitbull, que teve as patas traseiras decepadas no município de Confins, em Minas Gerais, e causou comoção em todo País.

entes federativos legislar, durante o trâmite ou após a sanção da lei, de forma plena (enquanto o projeto não for convertido em lei ou no caso das situações não abarcadas, como a marcação dos cães) ou de forma suplementar, respectivamente.

#### 4.3 LEIS ESTADUAIS E LEIS MUNICIPAIS

Em conformidade com a competência legislativa concorrente prevista no art. 24, inc. VI e XII c/c o § 3º do mesmo artigo, tendo em vista a inexistência de norma federal, alguns estados editaram normas sobre controle populacional de cães e gatos, por meio da castração, antes mesmo do advento da Lei federal nº 13.426/2017, a exemplo da Lei estadual nº 17.422/2012 do Paraná<sup>112</sup>, da Lei nº 21.970/2016 do Estado de Minas Gerais<sup>113</sup> e da Lei nº 13.918/2006 do Estado de Santa Catarina<sup>114</sup>.

Outros estados editaram normas sobre o tema apenas a partir da Lei federal nº 13.426/2017, a exemplo da Lei nº 10.740 de 2018 do Estado de Mato Grosso<sup>115</sup>, porém há estados, a exemplo da Bahia, que ainda não apresentam legislação específica.

Em relação aos municípios, não é possível fazer uma análise detalhada da legislação vigente, tendo em vista que o Brasil conta com 5.568 municípios, além de Brasília (cidade coextensiva ao Distrito Federal) e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha (PE), totalizando 5.570 cidades (5.568 municípios de fato e 2 municípios equivalentes).

Porém, a título ilustrativo, vale registrar que alguns municípios já editaram normas a respeito do controle populacional de animais, especificamente cães e gatos,

---

<sup>112</sup> Op. Cit. Lei Estadual do Paraná nº 17.422/2012.

<sup>113</sup> MINAS GERAIS. Lei nº 21.970 de 15 de janeiro de 2016.

<sup>114</sup> SANTA CATARINA. Lei nº 13.918 de 27 de dezembro de 2006. Institui a campanha de controle populacional de cães e gatos no estado de Santa Catarina, acompanhada de ações educativas sobre propriedade responsável de animais, e adota outras providências.

<sup>115</sup> MATO GROSSO. Lei nº 10.740 de 10 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

a exemplo da Lei nº 0704/2021 de Ubaporanga-MG<sup>116</sup>, Lei nº 3.181/2018 de Caeté<sup>117</sup>, Lei nº 5.154/2019 do Município de Não-Me-Toque<sup>118</sup>, dentre outras leis municipais.

No Município de Salvador, observa-se que nas duas últimas décadas houve uma preocupação em relação aos animais, com a consequente edição de normas que abordam questões relacionadas a eles, a exemplo das Leis municipais nº 9108/2016<sup>119</sup><sup>120</sup>, nº 9409/2018<sup>121</sup>, nº 9499/2019<sup>122</sup> e nº 9.525/2020<sup>123</sup><sup>124</sup>.

Assim, tendo em vista que a população de animais em situação de vulnerabilidade está cada vez mais ligada às questões urbanas, tirá-los da invisibilidade e normatizar pautas relacionadas aos mesmos, em âmbito municipal, é medida cada vez mais atual e urgente. É o que se percebe com a edição das normas retrocitadas.

Ocorre que, em que pese a legislação vigente no município de Salvador, não há norma específica que disponha sobre a castração dos animais em situação de vulnerabilidade, medida essa essencial para o controle populacional de cães e gatos

---

<sup>116</sup> UBAPORANGA. Lei nº 0704 de 17 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o controle populacional, identificação e registro, bem como do “bem-estar de animais domésticos e comunitários – cães e gatos”, no âmbito do Município de Ubaporanga.

<sup>117</sup> CAETÉ. Lei nº 3.181 de 26 de dezembro de 2018. Institui a política municipal do controle de natalidade de cães e gatos e dá outras providências.

<sup>118</sup> NÃO-ME-TOQUE. Lei de 26 de novembro de 2019. Institui a Política Municipal de Proteção aos Animais, disciplina infrações, obrigatoriedade de identificação eletrônica, controle de natalidade e dá outras providências.

<sup>119</sup> SALVADOR. Lei nº 9108 de 03 de agosto de 2016. Dispõe sobre a reprodução, criação, comércio, circulação, transporte e adoção de cães, gatos e outros animais de companhia, e dá outras providências, no âmbito do Município de Salvador.

<sup>120</sup> Vale ressaltar que a Lei nº 9108/2016, que “dispõe sobre a reprodução, criação, comércio, circulação, transporte e adoção de cães, gatos e outros animais de companhia, e dá outras providências, no Município de Salvador”, ao regulamentar apenas questões relacionadas aos animais destinados ao comércio, animais de companhia ou tutelados por ONGs e abrigos, é omissa quanto à responsabilidade do município em relação aos animais em situação de vulnerabilidade.

<sup>121</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 9.409 de 13 de dezembro de 2018. Dispõe sobre as alterações na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador, cria o Conselho Municipal de Bem-Estar, Proteção e Defesa dos Animais e dá outras providências.

<sup>122</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 9.499 de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre as penalidades administrativas a serem aplicadas diante da prática de maus-tratos aos animais, com a imposição de programas educativos, visando à transformação social do agressor.

<sup>123</sup> \_\_\_\_\_. Lei nº 9.525 de 28 de abril de 2020. Institui o Código Municipal de Vigilância em Saúde do Município de Salvador.

<sup>124</sup> Vale ressaltar que o recente Código Municipal de Vigilância em Saúde do Município de Salvador até tutela os cães e gatos, no seu Título II, Capítulo II – Dos Animais de Estimação e Capítulo III – Do recolhimento e destinação dos animais de estimação relevantes para a saúde pública, mas sem abordar a questão primária que deságua em todos os outros problemas urbanos relacionados à superpopulação desses animais, a saber, o devido controle reprodutivo, por meio da castração. Assim, o § 3º do art. 115 do código até prevê a doação de animais recolhidos, mas não faz referência à previa castração, procedimento este que, por óbvio, evitaria o surgimento de novas ninhadas indesejadas, bem como novos abandonos.

e que, inevitavelmente, repercute em temas relacionados às zoonoses, violência contra animais, saúde e bem-estar animal, comércio de animais, dentre outros temas, a exemplo dos que foram citados nas retrocitadas normas municipais. Fica evidente, então, a omissão do legislador por não regulamentar tema de suma importância para minimizar, ou até, a médio/ longo prazo, acabar com os ciclos de maus-tratos e abandonos que hoje existem.

## 5. AS MEDIDAS ADOTADAS PELO MUNICÍPIO DE SALVADOR E O PODER-DEVER DE LEGISLAR

### 5.1 CENTRO DE CONTROLE DE ZONOSSES: PRÁTICAS QUE CULMINARAM NO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Desde o início do século passado, unidades responsáveis pela execução das atividades de controle de zoonoses vêm sendo estruturadas no Brasil, a partir da criação dos primeiros canis públicos construídos nas principais capitais. As atividades dessas unidades foram gradativamente ampliadas, a partir do início da década de 1970, com a criação dos primeiros Centros de Controle de Zoonoses (CCZ), que tinham suas ações voltadas para o recolhimento, a vacinação e a eutanásia de cães, com vistas ao controle da raiva.

Com o decorrer dos anos, outros programas de saúde pública foram sendo incorporados à rotina operacional dessas unidades, como entomologia, controle de roedores, de animais peçonhentos e de vetores, sendo este último favorecido pela descentralização das atividades de controle de endemias, até então trabalhadas principalmente pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa). A partir da década de 1990, o Ministério da Saúde (MS) sistematizou a aplicação dos recursos para apoiar os municípios na implantação e na implementação de unidades de zoonoses integradas ao Sistema Único de Saúde (SUS).<sup>125</sup>

Em outras palavras, Santos discorre que a “descentralização não prevê apenas o repasse de obrigações no controle de agravos de saúde para os estados e municípios, mas também o apoio e financiamento às instituições destas esferas”.<sup>126</sup>

Foi nesse contexto que foram criados os primeiros Centros de Controle de Zoonoses (CCZ), que podem ser definidos como instituições municipais, com estruturas físicas específicas e personalidade jurídica legalmente estabelecida, e que têm competência e atribuição para desenvolver os serviços listados nos Programas de Controle de Zoonoses, de Doenças Transmitidas por Vetores e de Agravos por Animais Peçonhentos, uma vez que o controle de zoonoses está inserido no contexto da Saúde Pública.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. Manual de vigilância, prevenção e controle de zoonoses: normas técnicas e operacionais [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. Brasília: Ministério da Saúde, 2016, p.8.

<sup>126</sup>SANTOS, Aline Gomes. Perfil Epidemiológico da População Canina Assistida de Pronto Atendimento do Centro de Controle de Zoonoses Paulo Dacorso Filho, Rio de Janeiro – Brasil. 2006, 74 f. Dissertação – Curso de Pós-Graduação em ciências veterinárias, Seropédica, RJ, 2006. p.14.

O Município de Salvador, assim como outros do Brasil, possui um Centro de Controle de Zoonoses, vinculado à Secretaria Municipal de Saúde (SMS). Seu intuito é fortalecer e aperfeiçoar as atividades de vigilância, de prevenção e de controle de zoonoses e de acidentes causados por animais peçonhentos e venenosos, de relevância para a saúde pública, tendo por objetivo a proteção e a promoção da saúde humana.

E assim como nos outros CCZs espalhados pelo Brasil, durante muitos anos, foi usado em Salvador o método da captura, confinamento e extermínio dos cães e gatos, com o fim de promover, por meio do controle populacional desses animais, o controle de zoonoses<sup>128</sup>, a exemplo da raiva, sarna, leishmaniose, leptospirose viral, dentre outras.

Ocorre que, em consonância com a crescente preocupação com questões relacionadas ao meio ambiente/ fauna/ animais, tais práticas deixaram de ser aceitas, tanto social quanto juridicamente. Pelo exposto, após denúncias das associações protetoras dos animais a respeito dos maus-tratos e sacrifício sistemático e indiscriminado de cães realizado pelo Centro de Controle de Zoonoses da Secretaria de Saúde do Município do Salvador – CCZ/ SMS, veiculada pelos periódicos A Tarde e Tribuna da Bahia, foi instaurado, pelo Ministério Público do Estado da Bahia, através da Primeira Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Salvador, o inquérito civil nº 025/1998.

Ao tomar ciência do teor das investigações levadas a efeito nos autos do retrocitado procedimento investigatório e pretendendo ajustar-se aos regramentos legais, elidindo, destarte, a sujeição ao polo passivo, em sede de ação civil pública de que trata a Lei Federal 7.347, de 24 de julho de 1.985, o Município de Salvador

---

<sup>127</sup> INSTITUTO PASTEUR. Manual Técnico do Instituto Pasteur: Orientação para Projetos de Centros de Controle de Zoonoses (CCZ). 2 ed. São Paulo, 2000. 45 p.

<sup>128</sup> Segundo Suarez, as zoonoses são patologias de grande interesse em saúde pública e que se manifestam principalmente em países tropicais e subtropicais. SUAREZ, Angela N. Aguelo. **Aproximación a la complejidad de las zoonosis en Colombia**. Rev. salud pública, Bogotá, v. 14, n. 2, abr. 2012.p 325.

entendeu por bem firmar, com o MP/Ba, em 23 de novembro de 2004, Compromisso de Ajustamento de Conduta.<sup>129130</sup>

Segundo Hugo Nigro Mazzilli,

Tal como está previsto no art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85, o compromisso de ajustamento de conduta é lavrado em termo, e nele se contém uma obrigação de fazer ou não fazer; é ele tomado por um dos órgãos públicos legitimados à propositura da ação civil pública ou coletiva, e mediante esse instrumento, o causador do dano a interesses transindividuais (meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem urbanística etc.) se obriga a adequar sua conduta às exigências da lei, sob pena de cominações já pactuadas no próprio instrumento, o qual terá força de título executivo extrajudicial.

O objeto do compromisso de ajustamento pode versar qualquer obrigação de fazer ou não fazer, no zelo de quaisquer interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, o que inclui, basicamente, a proteção a danos efetivos ou potenciais aos seguintes interesses: a) meio ambiente; b) consumidor; c) ordem urbanística; c) patrimônio cultural (bens e valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, arqueológicos, históricos); d) ordem econômica e a economia popular; e) crianças e adolescentes; f) idosos; f) pessoas portadoras de deficiência; g) investidores no mercado de valores mobiliários; h) quaisquer outros interesses transindividuais.<sup>131</sup>

Assim, das 37 cláusulas constantes no TAC firmado entre o MP/Ba e o Município de Salvador, no qual este assume obrigações de fazer e não fazer, 8 (oito) trazem obrigações de fazer que, dentre outras coisas, evidenciam a importância da esterilização de cães e gatos como forma eficaz e humanitária para o controle populacional desses. Vejamos:

08) Obrigação de fazer: implantação, pela Municipalidade, através de convênios com consultórios, clínicas e hospitais veterinários do Município, adotando-se como critério de credenciamento a Lei Federal 5.517/68, o Decreto Federal 64.704/69 e a Resolução 670 do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), de programas de vacinação antirrábica e esterilização em massa, bem como vermifugação de animais pertencentes à população de baixa renda e aqueles sob responsabilidade das associações protetoras dos animais. Prazo para implantação: 150 dias. A Municipalidade se compromete a submeter à apreciação do Ministério Público projeto executivo, detalhando os critérios de atendimento – o que inclui o cadastramento das entidades de proteção animal –, encaminhamento e número mensal de esterilizações e demais procedimentos, especificando, inclusive, as clínicas credenciadas. Prazo para entrega do citado projeto executivo ao Ministério Público: 90 dias;

---

<sup>129</sup> SANTANA, Luciano. Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público do Estado da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador, relativo aos maus tratos praticados pelo Centro de Controle de Zoonoses de Salvador (BA). **Revista Brasileira de Direito Animal**. May 2014.

<sup>130</sup> Tendo em vista que, da formalização do Compromisso de Ajustamento de Conduta é lavrado um termo, aquele também é conhecido como Termo de Ajustamento de Conduta. TAC.

<sup>131</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público. **Revista de Direito Ambiental**, vol. 41, jan. 2006. DTR\2006\25, p. 93.

09) Obrigação de fazer: a Municipalidade se compromete a encaminhar relatórios semestrais ao Ministério Público, através da Primeira Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, e ao Conselho Regional de Medicina Veterinária – Seção Bahia (CRMV-BA.), dos procedimentos técnicos efetuados no cumprimento da cláusula anterior, com os dados do responsável pelo animal. Prazo para implantação: 60 dias;

12) Obrigação de fazer: as entidades da sociedade civil de proteção animal poderão realizar visitas ao Centro de Controle de Zoonoses, sendo que os procedimentos estritamente técnicos (eutanásia, esterilização, coleta de amostras, necropsia etc.) serão permitidos apenas aos representantes técnicos médicos veterinários das referidas entidades protetoras. Prazo para implantação: imediato;

17) Obrigação de fazer: obriga-se a Municipalidade a efetuar o controle da população canina e felina do Município através da implantação de procedimentos cirúrgicos de esterilização, através de convênios com clínicas e hospitais veterinários do Município, adotando-se como critério de credenciamento a Lei Federal 5.517/ 68, o Decreto Federal 64.704/69 e a Resolução 670 do Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV), serviço essencial à saúde pública e que deverá ser mantido de forma permanente, à disposição da população carente e das entidades de proteção animal. Prazo para implantação: 90 dias;

18) Obrigação de fazer: com relação à esterilização, a Municipalidade manterá o atendimento gratuito de animais pertencentes à população de baixa renda e entidades de proteção animal cadastradas, encaminhando os animais às clínicas e hospitais veterinários. Das entidades de proteção animal e da população carente não poderá ser cobrada qualquer quantia. Prazo para implantação: 150 dias

20) Obrigação de fazer: desenvolver programas de guarda responsável, de esterilização e vacinação de animais. Prazo para implantação: 150 dias;

22) Obrigação de fazer: veicular em edifícios públicos, escolas e praças, por cartazes e quaisquer outros meios de divulgação (outdoors, jornais, rádios, televisão, internet etc.), permanentemente, informativos sobre as campanhas de guarda responsável, de esterilização e vacinação periódica, indicando à população o local onde possam buscar informações a respeito. Prazo para implantação: 30 dias;

23) Obrigação de fazer: implantação de campanhas trimestrais e periódicas, permitido o acompanhamento das associações de proteção aos animais e do Conselho Regional de Medicina Veterinária – Seção Bahia (CRMV-BA), informando a população a respeito da guarda responsável de animais, da necessidade de vacinação periódica e do controle populacional através de esterilização. Prazo para implantação: 90 dias;

Ante o teor do documento, é possível verificar que o mesmo foi celebrado visando “regulamentar” a atuação do Município de Salvador, por meio do Centro de Controle de Zoonoses, perante os animais (cães e gatos) em situação de vulnerabilidade, que passam a ser, por este, tutelados.

Entretanto, em face de inexistência de um amparo legal cogente, apenas em 2007, por meio de convênio realizado com uma clínica particular de Salvador, o município passou a oferecer o serviço gratuito de castração de animais.

Em 2009, foi inaugurada pela Prefeitura de Salvador a primeira unidade pública que oferece o serviço gratuito de castração de animais de estimação, sendo o serviço destinado às pessoas de baixa renda que não têm condições de realizar o procedimento em clínicas particulares.

Desde então, novas medidas foram tomadas pelo poder público municipal a fim de garantir a oferta do referido procedimento, a exemplo do Edital de chamamento público nº 001/2016 para credenciamento de pessoas jurídicas da área de veterinária para esterilização cirúrgica de cães e gatos do Município de Salvador.

Outro exemplo de medida adotada no Município de Salvador é o projeto Castramóvel, que consiste em uma unidade móvel de esterilização de cães e gatos para controlar a natalidade dos animais e para administrar a saúde pública com menor custo e maior eficiência.

O Castramóvel foi implementado em 2013 e integra as ações do Centro de Controle de Zoonoses (CCZ) de Salvador para a prevenção de zoonoses transmitidas por cães e gatos, com destaque para a raiva. O projeto, desde que começou, percorreu diversos bairros populares de Salvador, possibilitando que a população com menor poder aquisitivo, que não tem meios para conduzir seus animais às clínicas credenciadas, consiga realizar o procedimento cirúrgico necessário.

Ocorre que, em função dos cuidados pré e pós-operatórios<sup>132</sup> demandados para o animal castrado, o procedimento realizado, tanto pelas clínicas conveniadas quanto

---

<sup>132</sup> O Edital de Chamamento Público nº 001/2016, prevê o seguinte: “Os procedimentos serão marcados em unidades de referência da rede municipal de saúde, mediante apresentação do cartão SUS e documento de identificação com foto do usuário, bem como da carteira de vacinação antirrábica do cão ou gato que será castrado. Cabe ressaltar que cartão SUS do usuário deve estar vinculado ao município de Salvador e o cartão de vacina do animal deve estar atualizado, com vacina aplicada há mais de 10 dias e menos de um ano, e caso a vacinação tenha sido realizada em estabelecimento particular, a carteira deve estar assinada e carimbada por médico(a) veterinário(a)”. Ademais, é preciso que a pessoa responsável pelo animal a ser operado o apresente em bom estado de saúde, adquira os remédios indicados para o pós-operatório, bem como cuide do mesmo até o seu restabelecimento após a cirurgia. Com tamanhas exigências, fica clara a dificuldade de alcançar os animais em situação de vulnerabilidade.

pelo Castramóvel, o é apenas por intermédio dos tutores, motivo pelo qual os animais em situação de vulnerabilidade, teoricamente<sup>133</sup> não são atendidos por esse serviço.

## 5.2 O PODER-DEVER DE LEGISLAR

Estado Democrático de Direito é uma sociedade política comandada por representantes eleitos pelos cidadãos dessa sociedade, que têm por função zelar pela separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, garantia dos direitos fundamentais dos indivíduos e a obediência aos ditames legais.

Nesse diapasão, a Administração é posta para servir ao povo, devendo ser a mesma controlada por determinados mecanismos pré-estabelecidos a fim de que não extrapole a parcela de liberdade da qual o povo se privou para viver em sociedade.<sup>134</sup>

Assim, antes de qualquer coisa, deve-se mentalizar que o poder emana do povo e não do governo, sendo este um mero agente da vontade do povo. Poderes são atribuídos aos governantes apenas para que exerçam suas funções, pois não há um poder sequer do governo que se justifique em si mesmo. Os que existem são poderes meramente instrumentais atribuídos ao Administrador para que este cumpra as funções que lhe foram atribuídas, ou seja, para que cumpra seus deveres.

Quando se fala, por exemplo, que o Estado tem o poder de regulamentar determinado assunto, em verdade, tem o Estado o dever de fazê-lo, sendo-lhe atribuídos meios para tanto – o Poder, conforme ensina o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Na ciência do Direito Administrativo, erradamente e até de modo paradoxal, quer-se articular os institutos do direito administrativo, – inobstante ramo do direito público – em torno da ideia de poder, quando o correto seria articulá-

---

<sup>133</sup> O advérbio aqui colocado se mostra pertinente, tendo em vista que existem pessoas militantes da causa animal que se dispõem a assumir, voluntariamente, todos os ônus e responsabilidades impostos pelo poder público, a fim de possibilitar a castração de animais em situação de vulnerabilidade. Assim, não raro é possível encontrar pessoas ou ONGs que capturam, esterilizam e buscam adoção para esses animais, ou procedem à devolução (C.E.D.) dos mesmos, após os procedimentos cirúrgicos. Porém, em face de ausência de política pública e de disciplina normativa que viabilize/ facilite o trabalho dos voluntários, a demanda de animais em situação de vulnerabilidade é sempre maior do que a disponibilidade e recursos dos voluntários.

<sup>134</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª edição. 6ª tiragem. São Paulo, Malheiros, 2003, pags. 11/12.

los em torno da ideia de dever, de finalidade a ser cumprida. Em face da finalidade, alguém – a Administração Pública – está posto numa situação que os italianos chamam de ‘doverosita’, isto é, sujeição a esse dever de atingir a finalidade. Como não há outro meio para se atingir esta finalidade, para obter-se o cumprimento deste dever, senão irrogar a alguém certo poder instrumental, ancilar ao cumprimento do dever, surge o poder, como mera decorrência, como mero instrumento impostergável para que se cumpra o dever. Mas é o dever que comanda toda a lógica do Direito Público.<sup>135</sup>

De modo semelhante, a professora Maria Paula Dallari Bucci, citando o Gettysburg Address, registra a ideia do “governo do povo, pelo povo e para o povo”, afirmando que: “A democracia implica o esmaecimento da separação entre governantes e governados; os governados são, em princípio, os governantes”.<sup>136</sup>

Diante de tal aspecto, portanto, é que o Governo passa a ter o dever de legislar visando à satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos (o povo).

E que, para que não pare qualquer imprecisão a respeito do dever de legislar, há, inclusive, previsão constitucional de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO. A ação é pertinente para tornar efetiva norma constitucional em razão de omissão de qualquer dos poderes ou de órgão administrativo.

Art. 103, § 2º:

§ 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.<sup>137</sup>

Ante o exposto, sem pretender alongar tal discussão por não ser o tema do presente trabalho, tendo em vista que a fauna faz parte de meio ambiente, sendo este um bem protegido constitucionalmente, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, conclusão outra não há de que é dever do Município de Salvador a instituição de norma voltada ao controle populacional de cães e gatos.

---

<sup>135</sup> Op. cit. p. 14/15.

<sup>136</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 63.

<sup>137</sup> BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1988.

### 5.2.1 O essencial papel do direito na implementação de regulamentação como mecanismo eficaz para disciplinar normas

Por outro lado, é curial salientar que o Direito, ou melhor, as decisões do Governo no tocante ao estabelecimento de um arcabouço jurídico, tem papel fundamental na concepção de políticas públicas.

O valor dos institutos jurídicos no processo de formulação de políticas públicas é com maestria tratado por Carlos Ari Sunfeld:

O primeiro elemento que desde logo deve ser ressaltado diz respeito ao fato de que as medidas de política pública são definidas por meio de normas e de atos jurídicos. Esta afirmação, apesar de aparentemente singela, nada tem de trivial. Afinal de contas, equivale a dizer que o DNA das políticas públicas é escrito em códigos jurídicos. Dito de outro modo, as políticas públicas dependem do Direito para a construção de sua estrutura (...)

As normas e atos jurídicos, além de instituírem políticas públicas e condicionarem seus métodos de definição, atribuem a organizações específicas a tarefa de implementá-las, no todo ou em parte. E lá está novamente o Direito. É ele quem cria e estrutura órgãos e entidades estatais, traçando, para cada um deles, um plexo específico de competências (...)<sup>138</sup>

É evidente, portanto, que o Governo precisa de um arcabouço jurídico-normativo para implementar as políticas públicas sendo, neste ponto, oportuna a indagação: e qual seria o instrumento normativo que teria protagonismo na implementação de políticas públicas voltadas para a proteção do meio ambiente e defesa da saúde?

De logo, ressalta-se que a existência de leis versando sobre o tema é essencial para tratar algumas situações de forma cogente, na medida em que vige no Estado brasileiro o princípio da legalidade, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”; no entanto, deve-se compreender que não é na estrita legalidade que vige o maior desafio para a implementação de políticas públicas mais efetivas no tema.

Com efeito, há diversas situações em que o texto de lei não é capaz de esgotar toda a disciplina sobre determinado tema, ou até mesmo aquelas situações em que a Lei atribuiu uma margem de discricionariedade ao Administrador, e é justamente

---

<sup>138</sup> SUNDFELD, Carlos Ari *et alii*. **Direito e Políticas Públicas**: Dois Mundos? Publicado em: Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014, pp. 48/49.

nestas hipóteses que, a nosso ver, reside o maior desafio jurídico relacionado à implementação de políticas públicas.

Não se olvida, deste modo, a importância das leis; mas a estrita legalidade não é suficiente por si só, fenômeno que foi rotulado como “deslegalização” por alguns doutrinadores, sendo valiosas as lições de Sérgio Guerra sobre o assunto:

Sob uma perspectiva sociojurídica sistemática, é irrefutável o fato de que, em vista da permeação de dados da realidade no Direito, notadamente pelas novas relações sociais, econômicas, científicas e, especialmente, as tecnológicas, a filtragem dos novos ramos do conhecimento para a adequação da normatização tem-se tornado cada vez mais problemática. (...)

Quando se cogita a deslegalização para a compatibilização da escolha regulatória ao atual contexto jurídico-constitucional brasileiro, não se pretende sustentar a retirada da base legalitária para a atuação das entidades administrativas na regulação de atividades econômicas e setores sensíveis à sociedade (saúde, vigilância sanitária etc). (...)

Deslegalizar, no sentido ora enfocado, significa não estarem perfeitamente indicados na lei os meios para atuação dos agentes estatais responsáveis pela regulação de subsistemas sensível ao equilíbrio das ambivalências sociais. Também não corresponde ao “cheque em branco” associado ao instituto da discricionariedade administrativa (...). Representa, isso sim, um avanço na possibilidade de se acompanhar a necessária abertura e o crescimento dos espaços para a atuação do regulador na busca de soluções para o equilíbrio cíclico dos subsistemas complexos e do exercício legítimo de políticas distributivas, com a redução da escolha discricionária e inconclusivos debates acerca da impossibilidade ou limitação da sindicância dessas escolhas pelo Poder Judiciário.<sup>139</sup>

O fortalecimento do Estado após a Revolução Industrial, a impossibilidade de a Lei prever todas as situações, a criação de grandes conglomerados urbanos, a atuação da Administração Pública como garantidor do “welfarestate”, demandam uma maior intervenção do estado na economia e nas relações sociais, impondo-se o exercício do Poder-Dever Regulamentar.<sup>140</sup>

Ou seja, a previsão de todas as situações na Lei não é mais viável, pois a instituição do Direito deve buscar em outras ciências os nortes necessários à melhor instituição das políticas públicas, sendo mais racional que tal direito seja instituído por meio do Poder-Dever Regulamentar que é exercido pelo Executivo.

---

<sup>139</sup> GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, Regulação e Reflexividade**. 4ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2017, pag. 234/236.

<sup>140</sup> Op. cit. pp. 67/73.

Ora, se a Lei não é capaz de tratar todas as questões, eventual omissão do Poder Executivo em regulamentar o assunto tornaria as escolhas do Governo demasiadamente discricionárias, o que também geraria um grau de incerteza e interferência política nas decisões, o que não seria muito desejado.

É nesse contexto que a escolha regulatória tem papel importante, senão essencial, na implementação de políticas públicas para a defesa da saúde e da proteção do meio ambiente e, sendo o Poder Regulador, em verdade, um Dever Regulador, a edição de normas regulamentares a respeito do controle populacional de cães e gatos, no município de Salvador, é elemento indispensável neste contexto.

## 6 CONCLUSÃO

Considerando a competência municipal para legislar concorrentemente sobre proteção ao meio ambiente/ fauna e defesa da saúde (art. 24, VI e XII da CF/88); considerando a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, I e II da CF/88); considerando a publicação da Lei Federal nº 13.426/2017, que estabelece diretrizes para atuação do Poder Público no que diz respeito ao controle de natalidade de cães e gatos, mediante esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficácia, segurança e bem-estar animal; considerando, inicialmente, a existência de Leis Estaduais que proíbem a eliminação de animais sadios como forma de controle populacional de cães e gatos e, posteriormente, a publicação da Lei Federal nº 14.228/2021, que uniformizou o tema em âmbito nacional; bem como, considerando que não há disciplina normativa, no Município de Salvador que regulamente o controle populacional de cães e gatos em situação de vulnerabilidade, por meio da castração, constata-se necessidade premente de instituir norma municipal sobre o tema.

Desse modo, sendo esta uma questão de interesse local, evidencia-se a necessidade/ possibilidade de intervenção do acordo com as peculiaridades locais, a fim de que se alcance maior eficiência e eficácia na implementação das Políticas Públicas.

Tal regulamentação, seja por meio de lei, seja por meio de decreto, deve trazer critérios objetivos que possam garantir a eficácia dos programas de controle populacional canina e felina, de acordo com a realidade do Município de Salvador, tendo em vista que as normas ora existentes não regulamentam a castração dos animais em situação de vulnerabilidade.

Vale ratificar que o art. 5º da Lei federal nº 13.426/2017 trazia previsão de que as despesas decorrentes com a implementação do programa deveriam correr à conta de recursos provenientes da seguridade social da União, mediante contrapartida dos municípios. Ocorre que, por não reconhecer que a saúde é única e que há uma vinculação direta do tema à saúde, pois o crescimento desordenado desses animais historicamente domesticados e inseridos na nossa sociedade pode prejudicar a saúde de toda uma localidade, houve veto do artigo (ver nota de rodapé nº 93).

Assim, em que pese o advento da norma federal, infelizmente, a mesma é muito vaga e tende a cair em desuso, caso não seja editada norma em âmbito municipal, tendo em vista que não há definição de meios orçamentários para sua implementação, bem como não há previsão de estabelecimento de prazo para que sejam elaboradas normas regulamentares complementares que possam dar efetividade às diretrizes estabelecidas.

Porém, ao se realizar uma análise sistemática do tema, principalmente levando-se em consideração os preceitos constitucionais já explicitados e as normas infralegais, bem como a inexistência de norma específica para regulamentar controle populacional, por meio da castração, de cães e gatos em situação de vulnerabilidade, outra conclusão não há de que o Município de Salvador tem o poder/ dever de legislar sobre o tema.

## REFERÊNCIAS

- ACHA, Pedro. N.; SZYFRES, Boris. **Zoonoses and communicable diseases common to man and animals**. Washington D.C.: PAHO, 2001. Disponível em: <[https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2237:2010-zoonoses-communicable-diseases-common-man-animals-3rd-edition-three-volumes&Itemid=1894&lang=es](https://www3.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=2237:2010-zoonoses-communicable-diseases-common-man-animals-3rd-edition-three-volumes&Itemid=1894&lang=es)> Acesso em: 01 mar.2022.
- ALAGOAS. Lei nº 7.427, de novembro de 2012. Dispõe sobre proteção e defesa dos animais e o controle de reprodução e regulamentação da vida de cães e gatos encontrados na rua no âmbito do estado de alagoas. Disponível em: <[https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/377/377\\_texto\\_integral.pdf](https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2012/377/377_texto_integral.pdf)> Acesso em: 04 mar. 2022.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Meneses. **Competência na Constituição de 1988**. 3. Edição. São Paulo: Atlas.
- AGÊNCIA DE NOTÍCIAS DE DIREITOS ANIMAIS (ANDA). Cresce para 30 milhões o número de animais abandonados no Brasil. 1º de março de 2014. Disponível em: <<http://www.anda.ior.br/01/03/2014/cresce-30-milhoes-numero-animais-abandonados-brasil>> Acesso em: 3 set. 2020.
- AMAZONAS. Lei nº 5.681 de 12 de novembro de 2021. Institui a definição de conduta de maus-tratos praticada contra a fauna doméstica e estabelece multa e sanção administrativa a quem os praticar. Disponível em <<https://sapl.al.am.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2021/11599/5681.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2022.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS DE ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO (ABINPET). Disponível em: <<http://abinpet.org.br/site/>> Acesso em: 3 mai. 2022.
- BAHIA. Habeas Corpus n. 833085-3/2005, da 9ª Vara Crime da Cidade do Salvador. Diário do Poder Judiciário, Salvador, 4 out. 2005. Disponível em <<https://animaiscomdireitos.ufpr.br/wp-content/uploads/2019/06/habeas-corpus-n-833085-3.pdf>> Acesso em: 03 mar.2022.
- BARUERI. Lei nº 2.588, de 18 de dezembro de 2017. Dispõe sobre a proteção, defesa e controle de animais domésticos e silvestres no município de Barueri e dá outras providências. Disponível em: <[https://portal.barueri.sp.gov.br/arquivos/sites/sm/Lei\\_municipal\\_N2.588-de-2017.pdf](https://portal.barueri.sp.gov.br/arquivos/sites/sm/Lei_municipal_N2.588-de-2017.pdf)> Acesso em 01 abr. 2022.
- BECHARA, Erika. **A proteção da fauna sob a ótica constitucional**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.
- BRASIL. Lei nº 3071 de 05 de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/103251/codigo-civil-de-1916-lei-3071-16>> Acesso em: 12 mai. 2022.

BRASIL. Lei nº 5.197 de 03 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5197.htm#:~:text=Art.,%2C%20destrui%C3%A7%C3%A3o%2C%20ca%C3%A7a%20ou%20apanha.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm#:~:text=Art.,%2C%20destrui%C3%A7%C3%A3o%2C%20ca%C3%A7a%20ou%20apanha.)> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm)> Acesso em: 01 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/constituicao1988>> Acesso em 01 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 14.064 de setembro de 2020. Altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para aumentar as penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cão ou gato. Disponível em < Lei Federal nº 13.426/2017 e da Lei Federal nº 14.228/2021> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm#art2045](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm#art2045)> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017. Dispõe sobre a política de controle de natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13426.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13426.htm)>. Acesso em: 01mar.2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.979 de 06 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,objetivam%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20coletividade](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e%20sobre,objetivam%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20da%20coletividade)> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. Manual de vigilância, prevenção e controle de zoonoses: normas técnicas e operacionais [recurso eletrônico] / Ministério da Saúde, Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Vigilância das Doenças Transmissíveis. Brasília: Ministério da Saúde, 2016. 121 p. Disponível em: <[https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_vigilancia\\_prevencao\\_controle\\_zoonoses.pdf](https://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_vigilancia_prevencao_controle_zoonoses.pdf)> Acesso em: 12 abr.2022

\_\_\_\_\_. Portaria IBAMA nº 93 de 07 de julho de 1998. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0093-070798.PDF>> Acesso em: 12 mai. 2022

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3670 de 18 de novembro de 2015. Altera a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), para determinar que os animais não sejam

considerados coisas, mas bens móveis para os efeitos legais, salvo o disposto em lei especial. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1414939](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1414939)> Acesso em: 13 mai.2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 13.873 de 17 de setembro de 2019. Altera dispositivo da Lei nº 13.364, de 29 de novembro de 2016, para incluir o laço, bem como as respectivas expressões artísticas e esportivas, como manifestação cultural nacional, elevar essas atividades à condição de bem de natureza imaterial integrante do patrimônio cultural brasileiro e dispor sobre as modalidades esportivas equestres tradicionais e sobre a proteção do bem-estar animal. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/239256522/lei-n-13873-de-17-de-setembro-de-2019>> Acesso em: 12 mai.2022.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei nº 3446/2021. Dispõe sobre o reconhecimento legal, bem-estar de cães e gatos comunitários, o ambiente de acolhimento desses animais e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2301598>> Acesso em: 01 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal– STF. Recurso extraordinário 586.224 São Paulo. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal– STF. Ação Direta de Constitucionalidade: ADI 4983 CE. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23889398/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4983-ce-stf>> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal– STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 6650 SC. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1203199122/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6650-sc-0111656-7220201000000/inteiro-teor-1203199189>> Acesso em: 12 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal– STF. Arguição de descumprimento de preceito fundamental– ADPF nº 745. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6008089>> Acesso em: 12 mai.2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARRAZZA, A. Roque. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAETÉ. Lei nº 3.181 de 26 de dezembro de 2018. Institui a política municipal do controle de natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em <[https://www.camaradecaete.mg.gov.br/abrir\\_arquivo.aspx/Lei\\_Ordinaria\\_3181\\_2018?cdLocal=5&arquivo=%7BE4E26DDD-7DC3-80D6-868B-EE4B804345E2%7D.pdf](https://www.camaradecaete.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Ordinaria_3181_2018?cdLocal=5&arquivo=%7BE4E26DDD-7DC3-80D6-868B-EE4B804345E2%7D.pdf)> Acesso em 01 abr. 2022.

CAMAQUÃ. Lei nº 1.860, de 20 de maio de 2014. Dispõe sobre o controle das populações de animais, institui a criação e o funcionamento do canil municipal, institui a guarda responsável dos animais domésticos no município de Camaquã e dá outras providências. Disponível em

<<https://www.camaracq.rs.gov.br/documento/lei-municipal-no-1-860-de-20-de-maio-de-2014-13358>> Acesso em 01 abr. 2022.

CAMBLER, Everaldo Augusto; SANTOS, Estevão Campos; ALVARENGA, Robson. **A dignidade dos animais e o ativismo judicial**. Revista Pensamento Jurídico, São Paulo, p. 136-153, jun. 2017.

CEARÁ. Lei nº 15.299 de 08 de janeiro de 2013. Regulamenta a vaquejada como prática desportiva e cultural no Estado do Ceará. Disponível em

<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=250070>> Acesso em: 12 mai.2022.

COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da; FERREIRA, Fabiano Montiani. **O Direito dos Animais de Companhia**. Revista Brasileira de Direito Animal, Salvador, v.13, n.2, 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19ª. Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo, Ática, 1986.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico. Volume I A-C**. São Paulo: Saraiva, 1998, p. 285.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1999.

Fernando de Noronha: Trabalho em equipe garante manejo de gatos com método CED. Ampara Animal, gestores ambientais e veterinários estão envolvidos na ação da ilha. by cães e gatos.23 de fevereiro de 2021. Disponível em:

<<https://faunaue.com/2021/10/26/fernando-de-noronha-trabalho-em-equipe-garante-manejo-de-gatos-com-metodo-ced/>> Acesso em: 12 mai.2022

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20ª Ed.- São Paulo: Saraiva Educação, 2020. p.109. Disponível em: <<https://forumturbo.org/wp-content/uploads/wpforo/attachments/2/6256-Curso-de-Direito-Ambiental-Brasileiro-20ed-2020-Celso-Antonio-Pacheco-Fiorillo.pdf>> Acesso em: 01 mar. 2022.

FLORIANO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7.ed. São Paulo. Saraiva, 2006.

GORDILHO, Heron José de Santana. **De uma forma silenciosa: estudo sobre a norma aplicável aos casos de poluição sonora do meio ambiente**. Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, v. 05, 1997.

GORDILHO, Heron J. de Santana. **Abolicionismo animal: habeas corpus para grandes primatas**. EDUFBA. 2ª edição. Salvador, 2017.

GUERRA, Sérgio. **Discricionariedade, Regulação e Reflexividade**. 4ª edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte, Del Rey, 1995.

INSTITUTO PASTEUR. Manual Técnico do Instituto Pasteur: Orientação para Projetos de Centros de Controle de Zoonoses (CCZ). 2 ed. São Paulo, 2000. Disponível em <[http://www.saude.sp.gov.br/resources/instituto-pasteur/pdf/manuais/manual\\_02.pdf](http://www.saude.sp.gov.br/resources/instituto-pasteur/pdf/manuais/manual_02.pdf)> Acesso em: 12 mai.2022.

ITANHAÉM. Lei nº 4.188, de 16 de outubro de 2017. Dispõe sobre o controle de populações animais, bem como sobre a vigilância, a prevenção e o controle de zoonoses no Município de Itanhaém, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.itanhaem.sp.gov.br/legislacao-municipal/anexos/Lei-4188.pdf>> Acesso em 01 abr. 2022

LENÇÓIS PAULISTA. Lei nº 6.193, de 12 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre Política Municipal de Gestão Animal e dá outras providências. Disponível em <<https://camaralencois.sp.gov.br/paginas/portal/legislacao/exibeTexto?id=5662>> Acesso em 01 abr. 2022

KUHN, Thomas Samuel. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1998. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4103727/mod\\_resource/content/1/Kuhn-Estrutura-das-revolucoes-cientificas%201989.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4103727/mod_resource/content/1/Kuhn-Estrutura-das-revolucoes-cientificas%201989.pdf)> Acesso em 01 mai.2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15.ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAFFRA, Marcelo Azevedo. **Conflitos normativos em matéria ambiental; a prevalência da proteção**. São Paulo: 2012, V.1 Disponível <[https://es.mpsp.mp.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/20](https://es.mpsp.mp.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/20)> . Acesso em 01 abr.2022

MATO GROSSO. Lei nº 10.740 de 10 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos no Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=366107>> Acesso em: 01 mar.2022.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, vol. 41, jan. 2006. DTR\2006\25, p. 93. Disponível em: <<http://www.mazzilli.com.br/pages/artigos/evolcac.pdf>> Acesso em 01 abr.2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e Controle Jurisdicional**. 2ª edição. 6ª tiragem. São Paulo, Malheiros, 2003.

MELLO, Otávia Augusta de. **C.E.D na colônia inicial. Uma experiência de captura, esterilização e devolução de felinos em São Luís, Maranhão, Brasil.** Editora Pedro & amp. 2017.

MELLO, Otávia Augusta de. **Captura, esterilização e devolução: uma proposta de manejo para populações felinas.** *Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do CRMV-SP.* v. 15, n. 1, p. 96-97, 1 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.revistamvez-crmvsp.com.br/index.php/recmvz/article/view/36895>> Acesso em: 12 mai. 2022

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 7. ed. rev. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAS GERAIS. Lei nº 21.970 de 15 de janeiro de 2016. Dispõe sobre a proteção, a identificação e o controle populacional de cães e gatos. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/mg/lei-ordinaria-n-21970-2016-minas-gerais-dispoe-sobre-a-protecao-a-identificacao-e-o-controle-populacional-de-caes-e-gatos>> Acesso em: 01 mar.2022.

MILARÉ, Édis. Direito do ambiente. 11. ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2018.

NÃO-ME-TOQUE. Lei de 26 de novembro de 2019. Institui a Política Municipal de Proteção aos Animais, disciplina infrações, obrigatoriedade de identificação eletrônica, controle de natalidade e dá outras providências. Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a/rs/n/nao-me-toque/lei-ordinaria/2019/516/5154/lei-ordinaria-n-5154-2019-institui-a-politica-municipal-de-protecao-aos-animais-disciplina-infracoes-obrigatoriedade-de-identificacao-eletronica-controle-de-natalidade-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 01 mar. 2022.

PARANÁ. Lei nº 17.422 de 18 de dezembro de 2012. Dispõe sobre o controle ético da população de cães e gatos no Estado do Paraná. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=248927>> Acesso em: 01 mai.2022.

PARAÍBA. Lei nº 11.140, de 09 de junho de 2018. Institui o Código de Direito e Bem-estar do Estado da Paraíba. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=361016>> Acesso em: 04 mar. 2022.

PAULÍNIA. Lei nº 1952 de 20 de dezembro de 1995. Dispõe sobre a proibição de queimadas no município de Paulínia nas formas que especifica e dá outras providências. Disponível: <<https://camara-municipal-da-paulinia.jusbrasil.com.br/legislacao/661221/lei-1952-95>> Acesso em: 12 mai.2022.

PROTOCOLO P-72.254/15, Tercero Juzgado de Garantías de Mendoza. Disponível em : <<https://images.jota.info/wp-content/uploads/2020/02/329931683-habeas-corporis-cecilia.pdf?x77659>> Acesso em: 01 mar. 2022.

PRIMEIRO DE MAIO. Lei nº 703 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a criação do programa de controle ético das populações de cães e gatos no município de Primeiro de Maio e do conselho municipal em defesa dos direitos dos animais de

Primeiro de Maio, e do fundo de proteção e defesa dos animais e dá outras providências. Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/p/primeiro-de-maio/lei-ordinaria/2018/70/703/lei-ordinaria-n-703-2018-dispoe-sobre-a-criacao-do-programa-de-controle-etico-das-populacoes-de-caes-e-gatos-no-municipio-de-primeiro-de-maio-e-do-conselho-municipal-em-defesa-dos-direitos-dos-animais-de-primeiro-de-maio-e-do-fundo-de-protecao-e-defesa-dos-animais-e-da-outras-providencias>> Acesso em 01 abr. 2022.

RIO DE JANEIRO. Lei nº 4956, de 03 de dezembro de 2008. Dispõe sobre o animal comunitário, estabelece normas para o seu atendimento no município de Rio de Janeiro, e dá outras providências. Disponível em: <<https://cm-rio-de-janeiro.jusbrasil.com.br/legislacao/252819/lei-4956-08>> Acesso em: 01 mai. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Lei 15.363, de 06 de novembro de 2019. Consolida a legislação relativa à Proteção aos Animais no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=384421>> Acesso em: 01 mai.2022

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. **República e Federação no Brasil**. Belo Horizonte, Del Rey, 1997.

RÜNCOS, L. H. E. **Bem-estar e comportamento de cães comunitários e percepção da comunidade**. 106 p. Dissertação (mestrado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35656/R%20-%20D%20-%20LARISSA%20HELENA%20ERSCHING%20RUNCOS.pdf?sequence=1>> Acesso em: 02 mai. 2022.

SALVADOR. Lei nº 9108 de 03 de agosto de 2016. Dispõe sobre a reprodução, criação, comércio, circulação, transporte e adoção de cães, gatos e outros animais de companhia, e dá outras providências, no âmbito do Município de Salvador. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2016/911/9108/lei-ordinaria-n-9108-2016-dispoe-sobre-a-reproducao-criacao-comercio-circulacao-transporte-e-adoacao-de-caes-gatos-e-outras-animais-de-companhia-e-da-outras-providencias-no-ambito-do>> Acesso em: 01 mar.2022.

SALVADOR. Lei nº 9.409 de 13 de dezembro de 2018. Dispõe sobre as alterações na estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador, cria o Conselho Municipal de Bem-Estar, Proteção e Defesa dos Animais e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2018/940/9409/lei-ordinaria-n-9409-2018-dispoe-sobre-as-alteracoes-na-estrutura-organizacional-da-prefeitura-municipal-de-salvador-cria-o-conselho-municipal-de-bem-estar-protecao-e-defesa-dos-animais-e-da-outras-providencias>> Acesso em: 01 mar. 2022.

SALVADOR. Lei nº 9.499 de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre as penalidades administrativas a serem aplicadas diante da prática de maus-tratos aos animais, com a imposição de programas educativos, visando à transformação social do agressor. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2019/950/9499/lei-ordinaria-n-9499-2019-dispoe-sobre-as-penalidades-administrativas-a-serem-aplicadas-diante-da-pratica-de-maus-tratos-aos-animais->

[com-a-imposicao-de-programas-educativos-visando-a-transformacao-social-do-agressor](#)> Acesso em: 01 mar. 2022.

SALVADOR. Lei nº 9.525 de 28 de abril de 2020. Institui o Código Municipal de Vigilância em Saúde do Município de Salvador. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2020/952/9525/lei-ordinaria-n-9525-2020-institui-o-codigo-municipal-de-vigilancia-em-saude-do-municipio-de-salvador>> Acesso em: 01 mar. 2022.

SANTA CATARINA. Lei nº 13.918 de 27 de dezembro de 2006. Institui a campanha de controle populacional de cães e gatos no estado de Santa Catarina, acompanhada de ações educativas sobre propriedade responsável de animais, e adota outras providências. Disponível em:<<https://leisestaduais.com.br/sc/lei-ordinaria-n-13918-2006-santa-catarina-institui-a-campanha-de-controle-populacional-de-caes-e-gatos-no-estado-de-santa-catarina-acompanhada-de-aco-es-educativas-sobre-propriedade-responsavel-de-animais-e-adota-outras-providencias>> Acesso em: 01 mar. 2022.

SANTA CATARINA. Lei nº 14.675, de 13 de abril de 2009. Institui o Código Estadual do Meio Ambiente e estabelece outras providências. Disponível em:

<[http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675\\_2009\\_lei\\_c.html](http://leis.alesc.sc.gov.br/html/2009/14675_2009_lei_c.html)> Acesso em: 12 mai.2022.

SANTANA, Luciano. Compromisso de Ajustamento de Conduta celebrado entre o Ministério Público do Estado da Bahia e a Prefeitura Municipal de Salvador, relativo aos maus-tratos praticados pelo Centro de Controle de Zoonoses de Salvador (BA).

**Revista Brasileira de Direito Animal**. May 2014. Disponível em:

<[https://www.researchgate.net/publication/330405055\\_Compromisso\\_de\\_Ajustamento\\_de\\_Conduta\\_celebrado\\_entre\\_o\\_Ministerio\\_Publico\\_do\\_Estado\\_da\\_Bahia\\_e\\_a\\_Prefeitura\\_Municipal\\_de\\_Salvador\\_relativo\\_ao\\_maus\\_tratos\\_praticados\\_pelo\\_Centro\\_de\\_Control\\_de\\_Zoonos](https://www.researchgate.net/publication/330405055_Compromisso_de_Ajustamento_de_Conduta_celebrado_entre_o_Ministerio_Publico_do_Estado_da_Bahia_e_a_Prefeitura_Municipal_de_Salvador_relativo_ao_maus_tratos_praticados_pelo_Centro_de_Control_de_Zoonos)> Acesso em: 12 mai.2022.

SANTANA, Luciano Rocha; MARQUES, Marcone Rodrigues. **Maus-tratos e crueldade contra animais nos centros de controle de zoonoses**: aspectos jurídicos e legitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública. Disponível em:

<[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/maus\\_tratos\\_ccz\\_de\\_salvador.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/maus_tratos_ccz_de_salvador.pdf)> Acesso em: 12 mai.2022.

SANTOS, Paula de Paiva. **A necessidade de consolidação dos fundamentos dos direitos dos animais domésticos no Brasil**:bem-estar animal, combate aos maus-tratos e ao abandono.2021.160f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

SANTOS. Aline Gomes. **Perfil Epidemiológico da População Canina Assistida de Pronto Atendimento do Centro de Controle de Zoonoses**. Paulo Dacorso Filho, Rio de Janeiro– Brasil.2006,74 f. Dissertação– Curso de Pós-Graduação em ciências veterinárias, Seropédica, RJ, 2006.

SÃO PAULO, Governo do Estado. Secretaria do meio ambiente. Cadernos de Educação Ambiental. Fauna Urbana. 17 volume 2.2014, p. 57. Disponível

em:<<http://www.cvs.saude.sp.gov.br/up/material%20extra%20fauna-urbana-vol-21.pdf>> Acesso em: 12 mai.2022.

SÃO PAULO. Lei nº 12.916 de 16 de abril de 2008. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e dá outras providências. Disponível em:<<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-12916-16.04.2008.html>> Acesso em: 01 mai.2022.

SÃO PAULO (SP). Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001. Disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo. Disponível em:<<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13131-de-18-de-maio-de-2001>> Acesso em 01 abr.2022.

SÃO ROQUE. Lei nº 3.867, de 24 de abril de 2012. Dispõe sobre a instituição de normas e procedimentos aplicáveis às condutas relacionadas com as populações de animais e sobre o controle e prevenção das zoonoses e da fauna nociva no Município de Estância Turística de São Roque e dá outras providências. Disponível em:<<https://www.legislacaodigital.com.br/SaoRoque-SP/LeisOrdinarias/3867>>. Acesso em 01 abr. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 17.ed. São Paulo. Saraiva, 2000.

SILVA, Pedro Paulo de Lima; GUERRA, Antônio J.T.; MOUSINHO, Patricia. **Dicionário brasileiro de ciências ambientais**. Rio de Janeiro: Thex Editora, 1999.

SPINOSA, H. S.; SPINOSA, F. R. N.; **Eutanásia**. In: SPINOSA, H. S.; GÓRNIAC, S. L.; BERNARDI, M. M. Farmacologia Aplicada à Medicina Veterinária. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 4ª edição, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal- STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5772 DF. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/867424416/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-5772-df-distrito-federal-9034443-3620171000000>> Acesso em: 22 mai.2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal- STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 5728 DF. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5208901>> Acesso em: 12 mai.2022.

STF, ADF 640/DF, Rel. Ministro Gilmar Mendes. 18.12.2019. Disponível em: <[https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/11/2ffe152b834092\\_adpf640.pdf](https://www.migalhas.com.br/arquivos/2020/11/2ffe152b834092_adpf640.pdf)> Acesso em: 01 mar.2022.

SUAREZ, Angela N. Aguelo. **Aproximación a la complejidad de las zoonosis en Colombia**. Rev. salud pública, Bogotá, v. 14, n. 2, abr. 2012.p 325. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/view/35833/37846>> Acesso em: 12 mai. 2022

SUNDFELD, Carlos Ari et ali. **Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos?** Publicado em:Direito da Regulação e Políticas Públicas. São Paulo: Malheiros, 2014.

Disponível em:

<[https://www.academia.edu/49241013/Direito e Pol%C3%ADticas P%C3%ABlicas\\_Dois\\_Mundos](https://www.academia.edu/49241013/Direito_e_Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_Dois_Mundos)> Acesso em: 12 mai.2022

TOLENO, Nicole Marie Dinis. **Do Abrigo ao Cárcere– Promoção de Políticas de Bem-Estar em Condições de Abrigo**. Disponível em:

<[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/2/2022\\_02\\_0709\\_0739.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2022/2/2022_02_0709_0739.pdf)> Acesso em: 10 mai. 2022.

UBAPORANGA. Lei nº 0704 de 17 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o controle populacional, identificação e registro, bem como do “bem-estar de animais domésticos e comunitários– cães e gatos”, no âmbito do município de Ubaporanga.

Disponível em: <[https://www.cmubaporanga.mg.gov.br/imprimir\\_lei/lei\\_00704\\_2021](https://www.cmubaporanga.mg.gov.br/imprimir_lei/lei_00704_2021)>

Acesso em: 05 mar. 2022.