



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 640/DF

RELATOR: MINISTRO GILMAR MENDES
REQUERENTE: PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL -
PROS
ADVOGADO: ROMULO MARTINS NAGIB
INTERESSADO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
INTERESSADO: CONGRESSO NACIONAL
PARECER ASSEP/PGR Nº 387463/2020

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PROTEÇÃO DA FAUNA. LEI 9.605/1998 E DECRETO 6.514/2008. ABATE DE ANIMAIS APREENDIDOS EM SITUAÇÃO DE MAUS TRATOS. RISCOS À SAÚDE PÚBLICA E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. POSSIBILIDADE. OFENSA MERAMENTE REFLEXA A DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL. IMPOSSIBILIDADE. PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A ação busca garantir interpretação conforme a Constituição que vede o abate de animais ante o dever do Estado em garantir a preservação do meio ambiente e proteger animais expostos a situação de maus-tratos.
2. A proteção da fauna, em todos os seus aspectos possíveis, consubstancia medida necessária a assegurar o direito fundamental à preservação do ambiente ecologicamente equilibrado, sendo proibidas práticas que submetam os animais à crueldade.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. A vedação de exposição de animais a práticas cruéis não significa proibição absoluta de abate em situações específicas, que deverão de observar procedimentos de abate humanitário.

4. É possível o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos, quando em razão da impossibilidade de libertação dos animais apreendidos, justificar-se a medida no risco para a saúde pública e/ou para o meio ambiente, desde que autorizada a medidas pelos órgãos ambientais competentes.

5. A interpretação dos dispositivos impugnados que afaste qualquer possibilidade de abate de animais submetidos a maus tratos implicaria riscos ao controle de espécies nocivas, prejudicando a concretização de política de proteção do meio ambiente e da saúde pública.

— Parecer pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes,

Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Republicano da Ordem Social – PROS em face dos arts. 25, §§ 1º e 2º, (com redação conferida pela Lei 13.052/2014), e 32 da Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) e dos arts. 101, 102 e 103 do Decreto 6.514/2008.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Este é o teor das normas:

Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.

§ 1º - Os animais serão prioritariamente libertados em seu habitat ou, sendo tal medida inviável ou não recomendável por questões sanitárias, entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, para guarda e cuidados sob a responsabilidade de técnicos habilitados.

§ 2º - Até que os animais sejam entregues às instituições mencionadas no § 1o deste artigo, o órgão autuante zelará para que eles sejam mantidos em condições adequadas de acondicionamento e transporte que garantam o seu bem-estar físico.

(...)

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

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

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

§ 1º-A Quando se tratar de cão ou gato, a pena para as condutas descritas no caput deste artigo será de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, multa e proibição da guarda.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

(...).

Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:

I - apreensão;

II - embargo de obra ou atividade e suas respectivas áreas;

III - suspensão de venda ou fabricação de produto;

IV - suspensão parcial ou total de atividades;



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

V - destruição ou inutilização dos produtos, subprodutos e instrumentos da infração; e

VI - demolição.

§ 1º As medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo.

§ 2º A aplicação de tais medidas será lavrada em formulário próprio, sem emendas ou rasuras que comprometam sua validade, e deverá conter, além da indicação dos respectivos dispositivos legais e regulamentares infringidos, os motivos que ensejaram o agente atuante a assim proceder.

§ 3º A administração ambiental estabelecerá os formulários específicos a que se refere o § 2º.

§ 4º O embargo de obra ou atividade restringe-se aos locais onde efetivamente caracterizou-se a infração ambiental, não alcançando as demais atividades realizadas em áreas não embargadas da propriedade ou posse ou não correlacionadas com a infração.

Art. 102. Os animais, produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos, veículos de qualquer natureza referidos no inciso IV do art. 72 da Lei no 9.605, de 1998, serão objeto da apreensão de que trata o inciso I do art. 101, salvo impossibilidade justificada.

Parágrafo único. A apreensão de produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos e veículos de qualquer natureza de que trata o caput independe de sua fabricação ou utilização exclusiva para a prática de atividades ilícitas.

Art. 103. Os animais domésticos e exóticos serão apreendidos quando:

I - forem encontrados no interior de unidade de conservação de proteção integral; ou

II - forem encontrados em área de preservação permanente ou quando impedirem a regeneração natural de vegetação em área cujo corte não tenha sido autorizado, desde que, em todos os casos, tenha havido prévio embargo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

§ 1º - Na hipótese prevista no inciso II, os proprietários deverão ser previamente notificados para que promovam a remoção dos animais do local no prazo assinalado pela autoridade competente.

§ 2º - Não será adotado o procedimento previsto no § 1o quando não for possível identificar o proprietário dos animais apreendidos, seu preposto ou representante.

§ 3º - O disposto no caput não será aplicado quando a atividade tenha sido caracterizada como de baixo impacto e previamente autorizada, quando couber, nos termos da legislação em vigor.

A ação busca garantir a aplicação dos preceitos fundamentais contidos no art. 5º, II, e art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal aos artigos impugnados, para que seja afastada a interpretação no sentido de admitir a possibilidade de abate de animais apreendidos em decorrência do crime previsto no art. 32 da Lei 9.605/1998 – Lei de Crimes Ambientais.

O requerente alega ser necessário conferir interpretação conforme para assentar entendimento de que a possibilidade de abate dos animais apreendidos ofenderia a Constituição, uma vez que, sob o pretexto de protegê-los, acabaria por permitir a continuidade da crueldade infligida, desrespeitando seu direito à integridade e privando-lhes de sua vida.

O requerente afirma que, apesar de a legislação determinar que os animais apreendidos devem ser prioritariamente libertados em seu *habitat* ou entregues a jardins zoológicos e fundações congêneres, tem sido verificadas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

decisões judiciais autorizando o sacrifício dos animais, em contrariedade à Constituição Federal.

Aponta que tais práticas ofenderiam o art. 225, VII, § 1º, da CF, que estabelece ser dever do poder público defender e preservar o meio ambiente, inclusive os animais. Como exemplos, indica decisão proferida pelo Juizado Especial da Comarca de Luís Eduardo Magalhães/BA, que teria autorizado abate de aves apreendidas em razão de rinha de galos, bem como decisão do Juizado Especial Cível e Criminal de Patrocínio/MG, que também autorizou o abate de aves apreendidas para consumo.

Requer a concessão de medida cautelar para *(i)* que se declare a inconstitucionalidade da norma, sem redução de texto, com a exclusão da interpretação que possibilite o abate dos animais apreendidos conferida aos dispositivos impugnados ou, alternativamente, *(ii)* que sejam suspensas as decisões administrativas e judiciais que autorizam o sacrifício dos animais apreendidos até o julgamento final desta ADPF.

No mérito, requer a confirmação da medida cautelar.

Foi proferida decisão monocrática conhecendo da ação por entender preenchido o requisito da subsidiariedade e por estar demonstrada a existência de decisões judiciais autorizando o abate de animais apreendidos em situação



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de maus-tratos, em interpretação da legislação federal que violaria a previsão constitucional de proteção à fauna.

A liminar foi concedida para suspender as decisões administrativas e judiciais que autorizem o sacrifício de animais apreendidos em situação de maus-tratos e para declarar a ilegitimidade da interpretação dos arts. 25, §§ 1º e 2º, da Lei 9.605/1998, e dos arts. 101, 102 e 103 do Decreto 6.514/2008 e demais normas infraconstitucionais que determinem o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos.

Requeridas as informações, a Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento informou o cumprimento da decisão que concedera a liminar e encaminhou esclarecimentos da Coordenação de Suporte à Inspeção e Coordenação-Geral de Sanidade Animal.

Informou estar em vigor a Instrução Normativa SDA/MAPA 3/2000 que aprova regulamento técnico de métodos de insensibilização para o abate humanitário de animais de açougue, editada com a finalidade de estabelecer requisitos mínimos para proteção de animais de açougue e aves domésticas, bem como os animais silvestres criados em cativeiro, distinguindo-se tais situações daquelas de maus tratos aos animais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Observou-se a existência de normas de fiscalização industrial e sanitária de produtos de origem animal comestível e não comestível, como a Lei 1.283/1950, regulamentada pelo Decreto 9.013/17, afirmando inexistir proibição de envio de animais doentes ou suspeitos de doença para abatedouros, como forma de reguardar a sanidade dos consumidores e dos próprios animais, visto que as ações são integradas com aquelas inerentes à organização do sistema de defesa agropecuária.

Apontou, ainda, a existência de situações em que a apreensão de animais, sejam silvestres, assilvestrados ou domésticos, é de interesse do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, na medida em que pode envolver ameaça à sanidade da produção animal, ou disseminação de doenças.

Cita como exemplos as hipóteses de pestes ocorridas no último século, como peste bovina em 1921, peste suína africana em 1978 e surtos de febre aftosa verificados entre 2000 e 2006, nos quais o sacrifício de animais foi fundamental para a paralisação do avanço de agentes etiológicos.

A Câmara dos Deputados informou que os Projetos de Lei que deram origem às normas impugnadas foram processados seguindo os trâmites regimentais e constitucionais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela improcedência do pedido e pela cassação da cautelar concedida, ao argumento de que as práticas de abate citadas pelo requerente não consistiriam em costume da administração pública, mas situações excepcionais que atenderam diretrizes sanitárias para garantia de saúde pública, sendo diversas da hipótese de maus-tratos.

Afirmou que o destino de animais apreendidos em determinadas situações tem o abate como procedimento mais adequado, sob pena de danos sanitários potencialmente irreversíveis à fauna, ao ecossistema e à saúde pública, cabendo ao órgão ambiental decidir o destino dos animais, exercendo o poder de polícia ambiental e observando normas do Conselho Federal de Medicina Veterinária. Alegou, ademais, ser descabida a intervenção do Poder Judiciário na definição de políticas ambientais, sob pena de violação do princípio da separação de Poderes.

É o relatório.

A ação ajuizada pelo Partido Republicano da Ordem Social busca garantir o cumprimento das normas constitucionais que reconhecem o dever do Estado em garantir a preservação do meio ambiente e proteger animais expostos a situação de maus-tratos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A Constituição Federal de 1988 é a primeira Carta brasileira a destinar capítulo específico ao meio ambiente, em que estabeleceu o dever do poder público e da coletividade de preservar o meio ambiente e consagrou o direito fundamental a ambiente ecologicamente equilibrado (CF, art. 225).

O direito ao meio ambiente equilibrado constitui direito fundamental de terceira dimensão (ou terceira geração, para alguns), pautado pela solidariedade e fraternidade, de titularidade coletiva e destinado a tutelar interesses superiores do gênero humano, tanto das gerações atuais quanto das futuras. Assim como os demais direitos fundamentais, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é indisponível e inalienável e impõe ao Estado e à coletividade obrigações de fazer e de não fazer.

A tutela do meio ambiente foi uma das grandes preocupações do constituinte originário, que dedicou capítulo específico na Constituição para definir tanto o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto o dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CF/1988, Capítulo VI, art. 225, *caput*).

Na repartição de competências em matéria ambiental, conferiu à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência comum de proteger o meio ambiente, combater a poluição em qualquer de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VI e VII), deixando a cargo de lei complementar (Lei Complementar 140/2011) a elaboração das normas para a cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único).

A Constituição fixou, ainda, a competência concorrente da União, dos estados e do Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), no âmbito da qual cabe à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), para fins de padronização nacional, e aos Estados e ao Distrito Federal suplementar a legislação federal (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais.

O art. 225, § 1º, VII, da CF/1988 estabelece que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem estreita relação com o poder-dever do Estado de proteger a fauna, vedando-se qualquer prática que coloque em risco sua função ecológica, provoque a extinção ou submeta animais a qualquer tipo de crueldade:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A proteção da fauna, em todos os seus aspectos possíveis, consubstancia medida necessária a assegurar o direito fundamental à preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nessa linha, a Constituição proíbe, peremptoriamente, práticas que submetam animais à crueldade.

Contudo, ainda que vedada a exposição de animais a prática cruéis, admite-se o abate de animais em situações específicas, desde que isso não implique sofrimento desnecessário. Exemplos de autorização para abate de animais podem ser encontrados na legislação federal, cuja constitucionalidade é reconhecida pela Suprema Corte.

É o caso, por exemplo, das hipóteses de sacrifícios rituais de animais em cultos e liturgias religiosas, cuja constitucionalidade foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 494.601, submetido à sistemática da repercussão geral.

Na ocasião, a Corte reconheceu que a admissibilidade de práticas da imolação em rituais religiosos não significa afastar a tutela dos animais



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

prevista no art. 225 da Constituição Federal, havendo situações em que o abate surge constitucionalmente admissível.

Ao reconhecer a constitucionalidade do abate de animais de forma a preservar a liberdade religiosa, a Corte fez a ressalva quanto à necessidade de observância de regras que regulamentam o abate, vedando práticas cruéis e estabelecendo procedimentos de abate humanitário. Ao final, fixou tese nos seguintes termos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LIBERDADE RELIGIOSA. LEI 11.915/2003 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. NORMA QUE DISPÕE SOBRE O SACRIFÍCIO RITUAL EM CULTOS E LITURGIAS DAS RELIGIÕES DE MATRIZ AFRICANA. (...) SACRIFÍCIO DE ANIMAIS DE ACORDO COM PRECEITOS RELIGIOSOS. CONSTITUCIONALIDADE. (...)

2. A prática e os rituais relacionados ao sacrifício animal são patrimônio cultural imaterial e constituem os modos de criar, fazer e viver de diversas comunidades religiosas, particularmente das que vivenciam a liberdade religiosa a partir de práticas não institucionais.

3. A dimensão comunitária da liberdade religiosa é digna de proteção constitucional e não atenta contra o princípio da laicidade.

4. O sentido de laicidade empregado no texto constitucional destina-se a afastar a invocação de motivos religiosos no espaço público como justificativa para a imposição de obrigações. A validade de justificações públicas não é compatível com dogmas religiosos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

5. *A proteção específica dos cultos de religiões de matriz africana é compatível com o princípio da igualdade, uma vez que sua estigmatização, fruto de um preconceito estrutural, está a merecer especial atenção do Estado.*
6. *Tese fixada: “É constitucional a lei de proteção animal que, a fim de resguardar a liberdade religiosa, permite o sacrifício ritual de animais em cultos de religiões de matriz africana”.*
7. *Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 494601, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Dje-251 de 19.11.2019)*

Entendimento similar foi firmado no julgamento da ADI 5.977, em que reconhecida a constitucionalidade das práticas de caça de controle por particulares e caça científica, sem que tais atividades implicassem violação ao comando constitucional de proteção à fauna.

A Corte reconheceu a existência de legislação federal, qual seja, a Lei 5.197/1967, que, de forma geral, proíbe a caça profissional. No entanto, assentou ser constitucional o art. 3º, § 2º, do mesmo diploma, que autoriza, mediante licença da autoridade competente, a destruição de animais nocivos à agricultura e à saúde pública, chamada de caça de controle, bem como do art. 14, que estabelece a chamada caça científica.

A Lei 5.197/1967 regulamenta hipótese de permissão de abate, em decorrência de a prática não implicar nocividade ao meio ambiente. A caça de controle, por exemplo, constitui a prática de destruição de animais destinada a proteger as plantações e a saúde pública, de forma a garantir o reequilíbrio



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do ecossistema. A denominada caça científica importa em coleta de material para fins científicos e não acarreta risco ao meio ambiente. Assim, com fundamento no art. 24, VI, e § 1º, da CF, ressalta-se a possibilidade dessas modalidades de abate de animais.

O pedido formulado pelo requerente, ao buscar interpretação que vede qualquer possibilidade de abate de animais submetidos a maus-tratos impediria o controle de espécies nocivas, prejudicando a concretização de política de proteção do meio ambiente e da saúde pública.

O manejo das espécies invasoras, devidamente fiscalizado pelo Poder Público, representa medida eficaz na preservação do equilíbrio ecológico. Nesse contexto, a vedação total do abate de animais apreendidos em razão de maus-tratos poderia implicar desarmonia com política ambiental e com lei federal. Tampouco significaria maior proteção ao meio ambiente, por se tratar de medida por vezes necessária para garantia de saúde pública e proteção do meio ambiente, contribuindo para a ampliação da proteção das espécies.

Tais situações diferem das práticas que implicam tratamento cruel dispensado às espécies animais sem contraprestação para o meio ambiente, saúde pública ou outros direitos assegurados na Carta Magna. Abates para fins científicos, alimentares ou de saúde pública possuem regras próprias,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

destacando-se, a título argumentativo, os normativos indicados pelo Ministério da Agricultura, que regulamentamos métodos de insensibilização para abate humanitário.

O abate com fins sanitários configura situação particular que difere de hipóteses já analisadas pela Suprema Corte quando do julgamento da ADI 1.856 (rinha de galo), da ADI 4.983 (vaquejada) ou RE 153.531 (farra do boi), nas quais se reconheceu que as práticas poderiam consubstanciar violações efetivas do art. 225, § 1º, VII, da CF.

As hipóteses de autorização para abate de animais não de ser justificadas, seguindo a legislação federal e observando-se os normativos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Atendidos os requisitos legais, não há que se falar em aplicação de interpretação conforme a Constituição que impeça o abate quando configuradas razões outras que justifiquem a prática, para fins de preservação de outros direitos constitucionais.

Da mesma forma, há de ser reconhecida a aplicabilidade do art. 25, § 1º, da Lei 9.605/1998, que estabelece ser a libertação de animais apreendidos em situação de maus tratos a medida prioritária e, somente em sua impossibilidade, ser cabível avaliação de outras medidas.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não provimento do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[BC]