

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

BIODIREITO E DIREITOS DOS ANIMAIS

JANAÍNA MACHADO STURZA

SÉBASTIEN KIWONGHI BIZAWU

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

B615

Biodireito e direitos dos animais [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Janaína Machado Sturza; Sébastien Kiwonghi Bizawu – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-898-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Bio direito. 3. Direito dos animais. VII

Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

BIODIREITO E DIREITOS DOS ANIMAIS

Apresentação

BIODIREITO E DIREITOS DOS ANIMAIS

O VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) – maior encontro da pesquisa e pós-graduação jurídica do país, teve como tema “A Pesquisa Jurídica na Perspectiva da Transdisciplinaridade”, que aconteceu entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, sendo realizado inteiramente online. O evento teve como objetivo proporcionar um espaço democrático e integrador para pesquisadores, acadêmicos e profissionais do Direito de todas as regiões do Brasil e do exterior.

Neste contexto, o GT Biodireito e Direitos dos Animais contou com 21 trabalhos de grande relevância no que concerne às mais diferentes possibilidades de interlocução com as pautas vinculadas ao biodireito e aos direitos dos animais, sendo que, para uma melhor discussão dos temas durante o evento, dividiu-se o GT em três blocos. O primeiro bloco tratou dos direitos ambientais; o segundo bloco tratou dos direitos dos animais e o terceiro e último bloco tratou sobre bioética.

As interlocuções estabelecidas a partir das discussões vinculadas às pautas do Biodireito e dos Direitos dos Animais, demonstradas pelos diferentes trabalhos apresentados, asseveram que, de fato, a sociedade está em um processo de reconstrução e de muitas transformações.

Janaína Machado Sturza – UNIJUI

Heron José de Santana Gordilho – UFB

Sébastien Kiwonghi Bizawu – Escola Superior Dom Helder Câmara

A COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS DOS ANIMAIS NÃO HUMANOS NO BRASIL
THE MUNICIPAL COMPETENCE FOR PROTECTING THE RIGHTS OF NON-HUMAN ANIMALS IN BRAZIL

Marcel Carlos Lopes Félix ¹
Vitoria Alves Beserra ²
Isabelle Lopes Napolis ³

Resumo

Nessa pesquisa, o tema e a sua delimitação dizem respeito à análise da competência municipal, a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988 (delimitação temporal e espacial), para a proteção dos direitos dos animais não humanos. O problema (questão) de pesquisa que se pretende responder é: com base no pacto federativo, no Brasil, os municípios possuem competência para atuar na proteção dos animais não humanos? Para responder a essa questão, se tem como objetivos analisar se, no Brasil, o pacto federativo confere aos municípios autonomia a ponto de que a eles seja conferida competência para atuar em prol dos direitos dos animais não humanos e, conseqüentemente, protegê-los. Levando-se em contas os temas centrais, como metodologia, se adota a pesquisa bibliográfica, a pesquisa legislativa, a pesquisa aplicada de caráter exploratório e com abordagem (ou método) qualitativa. Analisa-se os fundamentos jurídicos e a relevância da situação-problema identificada para, por fim, se concluir que, como o pacto federativo estabelecido pela CRFB /88 atribui autonomia aos municípios, bem como institui o princípio do federalismo cooperativo ecológico expressado no princípio da subsidiariedade, os assuntos ambientais e, portanto, relacionais aos animais não humanos, de interesse local, são, também, de competência dos entes municipais.

Palavras-chave: Competência municipal, Questões ambientais, Animais não humanos, Pacto federativo, Federalismo cooperativo ecológico

Abstract/Resumen/Résumé

In this research, the theme and its delimitation concern the analysis of municipal competence, based on the Federal Constitution of Brazil of 1988 (temporal and spatial delimitation), for

¹ Doutorando em Estudos de Cultura Contemporânea (UFMT). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento (PUC/GO). Professor do Curso de Direito UFMT Araguaia (Barra do Garças-MT). Pesquisador em Direito dos Animais.

² Graduanda em Direito na UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso Campus Araguaia (Barra do Garças-MT). Pesquisadora em Direito dos Animais.

³ Pós-graduada em Direito Penal pelo Centro Universitário Unicathedral. Bacharel em Direito pela UFMT – Universidade Federal de Mato Grosso Campus Araguaia (Barra do Garças-MT). Pesquisadora em Direito dos Animais.

the protection of the rights of non-human animals. The research problem (question) that we intend to answer is: based on the federative pact, in Brazil, do municipalities have the competence to act in the protection of non-human animals? To answer this question, the objectives are to analyze whether, in Brazil, the federative pact grants municipalities autonomy to the point that they are granted the competence to act in favor of the rights of non-human animals and, consequently, protect them. Taking into account the central themes, as methodology, bibliographical research, legislative research, applied research of an exploratory nature and with a qualitative approach (or method) are adopted. The legal foundations and relevance of the problem situation identified are analyzed to, finally, conclude that, as the federative pact established by CRFB/88 attributes autonomy to municipalities, as well as establishing the principle of ecological cooperative federalism expressed in the principle of subsidiarity, environmental issues and, therefore, issues related to non-human animals, of local interest, are also the responsibility of municipal entities.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Municipal competence, Environmental issues, Non-human animals, Federative pact, Ecological cooperative federalism

Introdução

Fruto da urdidura de todo o desenvolvimento humano na Terra, de todas as mutações de ideias e dos seus reflexos na realidade social, desde à Antiguidade Clássica à Pós-modernidade, hoje, no Brasil, se celebra a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, como resultado da organização social moderna.

Diante dos fundamentos jurídicos para a promoção de ações visando a proteção dos animais não humanos domésticos e domesticados, se destaca o papel e a importância da atuação dos Municípios em prol de situações de interesse local relacionadas aos direitos dos animais.

Sob esse contexto, surge o seguinte problema (questão) de pesquisa: com base no pacto federativo, no Brasil, os municípios possuem competência para atuar na proteção dos animais não humanos?

Tem-se como objetivos da pesquisa (para responder à questão de pesquisa) analisar se, no Brasil, o pacto federativo confere aos municípios autonomia a ponto de que a eles seja conferida competência para atuar em prol dos direitos dos animais não humanos e, consequentemente, os proteger.

Como metodologia, se adota, em referência às fontes utilizadas para o desenvolvimento da proposta, a pesquisa bibliográfica, bem como o método de pesquisa legislativa, além da pesquisa ser de caráter exploratório e ter abordagem (ou método) qualitativo. Em referência às fontes utilizadas para o desenvolvimento da proposta, se baseia na pesquisa bibliográfica a ser realizada na literatura jurídica e ambiental, artigos e revistas científicas, dissertações de mestrado e teses de doutorado referentes ao tema.

Como referencial teórico, se parte de leitura de obras atuais e relevantes que correlacionam conceitos referentes a estrutura político-administrativa brasileira a partir da leitura dos princípios constitucionais-ambientais do federalismo cooperativo ecológico expressado no princípio da subsidiariedade. Destaca-se os posicionamentos de Norberto Bobbio, Ingo Wolfgang Sarlet, Tiago Fensterseifer, Hely Lopes Meirelles, José Afonso da Silva, dentre outros, além das normativas brasileiras a respeito da estrutura de gestão ambiental nacional, regional e local.

A pesquisa se distribui da seguinte maneira: primeiro, apresentar-se-á reflexões acerca da autonomia municipal no federalismo brasileiro. Em seguida, apontar-se-á os principais aspectos da estrutura da gestão ambiental nacional, regional e local e, por fim, tecer-se-á considerações acerca da abrangência da competência municipal em relação à proteção jurídica dos animais não humanos.

Diante disso, as Justificativas apresentadas deixam claro que esse estudo é de grande relevância para a comunidade jurídica e para a sociedade em geral, eis que se propõe a esclarecer os parâmetros de atuação dos municípios e contribuir para a avanço e a proteção dos animais não humanos.

Dessa forma, se entende que este artigo foi encaminhado à linha de pesquisa correta (Direito dos animais. Novas formas de compreensão e proteção jurídica dos animais), para o Grupo de Trabalho “Biodireito e direitos dos animais”.

1 O pacto federativo e a autonomia municipal na estrutura político-administrativa da República Federativa do Brasil

Ao longo dos séculos houveram revoluções que impactaram toda a vida humana e não humana. Nesse sentido, se destaca, brevemente, o percurso da espécie *Homo Sapiens*, como “animal político” por natureza, conforme afirmado por Aristóteles (2019, p. 33). Tal processo perpassa pelo “homem natural” que viveu, segundo o modelo aristotélico, em uma sociedade natural semelhante à família (Bobbio, 2022, p. 57- 58) que, por meio de um acordo recíproco, se sujeitou a um poder soberano em prol de segurança e organização social a partir da instituição do Estado.

Nesse sentido, a união do homem natural com todos os demais leva ao que, atualmente, se conhece por Estado, entendido como uma forma de organização social que nasce a partir da transição das comunidades primitivas para comunidades ordenadas politicamente, com uma regulamentação voluntária das relações naturais (Bobbio, 2022, p. 53-58).

No Ocidente, o instante atual é marcado por parte dos governos sendo democráticos e pautados na proteção dos direitos fundamentais, na medida em que a Constituição Federal materializa um movimento de lutas ideológicas e políticas após trágicas experiências com governos autoritários.

Desse modo, se tem a superioridade da Constituição como valor normativo supremo de um Estado, em razão de se tratar de estatuto de (contenção de) poder derivado do povo, por meio de seus representantes. Além disso, é instrumento jurídico de organização racional da sociedade em favor das liberdades e contra o abuso dos governantes que possui como origem mais próxima no tempo - embora possa retroagir aos pensadores da Antiguidade - os postulados liberais que inspiraram as Revoluções Francesa e Americana do século XVIII (Mendes; Branco, 2021, p. 39-55).

Posto este brevíssimo panorama de desenvolvimento social, é necessário grafar que o objetivo deste trabalho não é estudar todo o aspecto histórico, marcos, estágios e/ou precedentes

do desenvolvimento social que envolve as teorias de estado, governo, sociedade ou (neo)constitucionalismo, mas tão somente situar o leitor nesse cenário.

Dando continuidade ao estudo, a primeira Constituição do Brasil, datada de 25 de março de 1824 e contendo 179 artigos, é considerada pelos historiadores como uma imposição de D. Pedro I que, embora separasse as atividades do Estado entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, se caracterizou como um instrumento de fortalecimento do poder pessoal do Imperador, a partir da criação do Poder Moderador. Somente se adotou o regime de federação a partir da instituição da República em 1889, sendo que as linhas do regime foram delineadas na Constituição de 1891 (Carvalho Filho, 2001, p. 203).

Desde a Independência de Portugal, em 1822, o Brasil teve oito constituições. A história constitucional brasileira sofreu alterações com uma alternância entre regimes fechados e democráticos, com a respectiva repercussão na aprovação das Cartas ora impostas ora aprovadas por Assembleias Constituintes, a depender de complexa rede de fatores sociais, econômicos, culturais e políticos que, em cada momento histórico, levaram a algum arranjo (Silva, 2021, p. 65-66).

A Constituição atual é aclamada, mundialmente, como uma Constituição Cidadã ao passo que, aprovada por Assembleia Constituinte, inaugurou um novo arcabouço jurídico-institucional no país, com a ampliação das liberdades civis e dos direitos e garantias individuais com ampla declaração de direitos fundamentais (Silva, 2021, p. 77-92).

O Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, constituído em Estado Democrático de Direito, é organizado na forma de República Federativa sob o regime representativo (art. 1º). Isso quer dizer, segundo Meirelles (2008, p. 90), que:

Quanto à *estrutura de Estado* (Nação), o Brasil é uma *Federação*; quanto à *forma de governo*, é uma *República*; quanto a *forma de investidura de governantes*, adota o *sistema eletivo direto*.

[...]

Federação é o Estado Soberano constituído de Estados-membros autônomos, vinculados definitivamente à União, que realiza o governo nacional e descentraliza a Administração entre as unidades federadas.

[...]

República é forma de governo caracterizada pela temporariedade das funções políticas e pela responsabilidade dos governantes, diversamente da Monarquia, em que o soberano é vitalício e irresponsabilizável

Regime representativo é o modo de composição do governo no qual o povo elege seus representantes para os Poderes Executivo e Legislativo, sendo facultativa essa forma de investidura no Judiciário.

No Brasil, seus entes autônomos – União, Estados, Municípios e o Distrito Federal – possuem competências definidas nos artigos 1º, 18 e 23 da Carta Magna. O Estado Federativo

comporta a verdadeira descentralização política, sendo atribuídos poder e capacidade política aos entes integrantes do sistema (Carvalho Filho, 2001, p. 200).

Diante da estrutura do Estado em Federação, instituída pelo Constituinte de 1987-1988, se registra que o vocábulo provém do termo “federal” que, no latim *foedus, foederis*, significa aliança, pacto, união, de tal modo que o “Estado Federal deriva da composição de Estados menores, de uma união de Estados” (Martins, 2017, p. 106).

Para compreender o Pacto Federativo atual se parte do pressuposto que o Estado Federal ou Estado Federativo pode ser entendido como o arranjo político-administrativo descentralizado dos assuntos regionais e locais em que o poder e a capacidade política são distribuídos entre os membros do sistema, ou seja, o território é dividido em unidades autônomas e reserva a soberania nacional para a união (Meirelles, 2008, p. 92).

Com efeito, apesar das diferentes práticas observadas em diversos países que se autointitulam federações, segundo Carvalho Filho (2001, p. 200), essa seria “[...] o pacto entre as unidades federadas, no sentido de compor um único Estado, que marca o regime federativo”. Nesse passo, uma importante característica da Federação brasileira é o sistema em três níveis, quais sejam, governo central (União), governo regional (Estado) e governo local (Município), sendo que a maioria das Federações possuem como entes federativos somente o governo central e regional (Freitas, 2018, p. 02).

Embora a classificação dos Municípios como entes federativos não seja pacífica, é inegável que a Constituição brasileira em vigor concedeu maior grau de autonomia aos Municípios, pois dispôs, em seu art. 1º, o programa político-normativo com a vinculação do Estado formado pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal ao estrito cumprimento dos ditames constitucionais. No âmbito das atribuições e competências delineadas para cada esfera e ente federativos não é possível qualquer tentativa de modificar a forma federativa de Estado por força do art. 60, § 4º (Sarlet; Fensterseifer, 2021, on-line).

Por motivos históricos bem como por pressão social, os Municípios foram incluídos de forma singular na estrutura federativa de organização política do Estado brasileiro. Isso se deve à extensão territorial do Brasil que dificultava a centralização política e a comunicação entre as autoridades, o que levava os Municípios a solucionar as demandas locais ainda que sem independência, gerando revoltas internas.

Desse modo, as lideranças locais convergiram no sentido de que a autonomia municipal deveria ser consagrada, nos dizeres de Martins (2004, p. 119-128) conferindo aos entes locais capacidade efetiva de autogoverno, mediante autonomia financeira (instituir tributos e aplicar a receita oriunda desses), política (eleição direta de seus representantes) e

administrativa (organizar e prestar os serviços públicos e legislar acerca dos interesses locais). Assim, se nota que a estrutura federativa está na essência da discussão a respeito das competências constitucionais, tomando por base a estrutura organizacional do Estado brasileiro e o papel dos diferentes entes federativos que o integram: União, Estados, Distrito Federal e Municípios (Sarlet; Fensterseifer, 2021, on-line).

Para além disso, o Pacto Federativo impõe à União, aos Estados e aos Municípios, competências comuns e concorrentes, bem como limites que dão contorno aos deveres constitucionais de proteção, tanto de ordem normativa quanto fática. Os princípios mais sensíveis estão dispostos no art. 34, inciso VII, da *Lex Matter*, derivados da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, quais sejam: a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático; b) direitos da pessoa humana; c) autonomia municipal; e d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

Nesse sentido, Mendes e Branco (2021, p. 956-957), partindo do pressuposto que o poder constituinte originário, ao adotar a opção federalista, a Constituição de República Federativa do Brasil confere aos Municípios o poder de auto-organização por meio de lei orgânica (art. 29). Deve ser preservado o autogoverno e a autoadministração ainda que a extensão das competências materiais dos Municípios dependa do que o contexto histórico indica como interesse, predominantemente, local, no sentido de interesse que “não afeta substancialmente as demais comunidades” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.077, 2013, p. 48). Eles explicam que:

A autonomia vem assegurada financeiramente pela previsão de bens e receitas próprios dos municípios. No que tange às receitas tributárias, além das que resultam de tributos de sua competência, os municípios também fazem jus a uma parcela de impostos da união e dos estados-membros.

Os Municípios têm competências e responsabilidades que lhes foram atribuídas pelo constituinte, descritas no art. 30 da Constituição Federal, para a gestão e desenvolvimento em nível local, como legislar a respeito de assuntos de interesse local, instituir e arrecadar os tributos municipais, promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local e planejar e controlar o uso do solo.

Desse modo, o Município representa uma unidade social básica, com espaço e organização definida pelo regime jurídico nacional e que tem o importante papel de contribuir para o desenvolvimento de um Estado, a partir de uma perspectiva local (Franco, 2009, p. 26). A autonomia está elencada no art. 18, caput, da Constituição Federal, *in verbis*: “a organização

político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Na mesma linha de intelecção, consta na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842 (2013, p. 01-02) que “a Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os Municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1º da CFRB/88) e ao fixá-la junto com os Estados e o Distrito Federal (art. 18 da CFRB/88)”, indicando como essência da autonomia municipal a capacidade de autoadministração e de autogoverno.

Meirelles (2008, p. 93) explica que esta autonomia pode ser compreendida a partir de quatro poderes: poder de auto-organização (capacidade do Município de elaborar sua lei orgânica), poder de autogoverno (Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores), poder normativo ou de auto legislação (capacidade do Município em elaborar suas leis) e poder de autoadministração (capacidade do Município de criar, manter, prestar e gerir os serviços, legislar acerca dos seus tributos e aplicar rendas).

No que se refere ao Município eleger seus gestores, como Prefeito, Vice-prefeito e Vereadores, é importante destacar a importância dessas autoridades, eis que são os responsáveis por ouvir a demanda da população local. Além disso, elas devem planejar e implementar políticas públicas que atendam as necessidades dos cidadãos, eis que o Município detém poder de autoadministração de suas atividades e poder decisório de questões locais “sem delegação ou aprovação hierárquica” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842, 2013, p. 01).

Isto posto, se observa como resultado de reflexões propiciadas pelo desenvolvimento da História e pelo empenho em aperfeiçoar os meios de controle de poder em prol de uma atuação mais efetiva em favor do bem-estar da população, que o constituinte brasileiro de 1987/1988 teve por espírito elevar o Município brasileiro a ser uma entidade estatal dotada de autonomia, integrante da estrutura federativa brasileira, em resposta à necessidade de acompanhamento próximo dos interesses locais para solucionar as demandas.

2 O princípio do federalismo cooperativo ecológico e a abrangência da competência municipal em relação aos direitos dos animais não humanos

Percebe-se, pelo exposto em linhas pretéritas, que a estrutura federativa do Brasil se diferencia da estrutura básica que caracteriza um Estado Federal, na medida em que, em geral, o poder estatal se configura a partir de uma distribuição que se caracteriza pela dualidade (União e Estados federados) relacionada ao mesmo território e ao mesmo povo.

À luz de tal somatório de fatores, é possível afirmar, de acordo com expressão utilizada

pelo Ex-Ministro do STF Carlos Ayres Britto, que a nossa Lei Fundamental de 1988 criou um verdadeiro “condomínio legislativo federado” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.357/RS).

Essa conjuntura se dá em razão da Constituição Federal de 1988 atribuir aos Municípios competências compartilhadas com outros entes (Estados e União), como as de natureza ambiental, em que se salienta a função que deve ser executada de forma integrada entre os entes, como a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação da fauna e da flora, o registro, o acompanhamento e a fiscalização da exploração de recursos hídricos (Leme, 2016, p. 163).

O programa político-normativo instituído pela CFRB/88 impõe aos entes federados deveres de proteção ambiental em diferentes níveis com o propósito de assegurar a efetividade à proteção ecológica, conforme estabelecido em seu art. 225. Tais deveres estão estabelecidos nos arts. 23 e 24 da CFRB/88, cujos contornos normativos caminham “no sentido da descentralização e afirmação de um modelo democrático-participativo”, se demarcando, assim, um modelo de *federalismo cooperativo*. Tal entendimento é reforçado pela incidência do princípio da predominância do interesse, existente no sistema constitucional pátrio e que é explicado por José Afonso da Silva (2016, p. 482) da seguinte maneira:

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado federal é da *predominância do interesse*, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de *predominante interesse geral, nacional*, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de *predominante interesse regional* e aos Municípios concernem os assuntos de *interesse local*.

A partir dessas premissas, se pode afirmar que é fundamental a atuação articulada entre os entes federados, no que tange às competências legislativa e executiva para garantir a necessária efetividade dos direitos e deveres ecológicos, conforme será detalhado a seguir.

Destaca-se que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, se atribuiu a Gestão Ambiental como responsabilidade compartilhada entre os entes federados, conforme disposto em seu artigo 23, que estabelece as competências comuns eles. Esta cooperação foi elucidada na lei complementar nº 140/2011 que definiu as ações de cada ente federativo, bem como as responsabilidades comuns.

No plano ecológico, o exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CFRB/88, que dispõe: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida,

se impondo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Evidencia-se, dessa forma, um dever de cooperação entre os entes federativos e a coletividade no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2021, on-line).

Em 2011, na lei complementar nº 140/2011, se designou aos Municípios responsabilidades como a execução das Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e o Licenciamento Ambiental. Como um importante instrumento implementado visando melhorar o processo de cooperação e articulação entre os entes, de forma a possibilitar o exercício das competências comuns definidas na Carta Magna brasileira, se tem a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), que consta na lei n. 6.938/81 e prevê, em seu artigo 6º, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

Conforme previsto no artigo 6º, o SISNAMA é composto pelos “órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental”. A estrutura do SISNAMA pode ser visualizada na Figura 1:



Segundo a lei nº 6.938/1981, são órgãos que compõem o SISNAMA: o Conselho de Governo (órgão superior); o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA (órgão consultivo e deliberativo); o Ministério do Meio Ambiente - MMA (órgão central); o Instituto

Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes (órgãos executores); Entidades Estaduais (órgãos seccionais) e Secretarias Municipais de Meio Ambiente (órgãos locais). Além disso, são funções dos órgãos que compõe o SISNAMA:

Art. 6º [...]

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Nesse sentido, é válido grafar que o órgão central, atualmente o Ministério de Meio Ambiente e Mudanças do Clima, responsável pelo planejamento, elaboração, supervisão e controle das ações referentes ao Meio Ambiente em âmbito nacional, inovou no Sistema de Gestão, incluindo em sua estrutura, pela primeira vez, um Departamento de Proteção, Defesa e Direitos Animais ao qual, na forma do artigo 20 do Decreto nº 11.349/2023, dentre outras, compete:

[...] I - elaborar, propor, acompanhar, analisar e avaliar políticas, elaborar e implementar programas e projetos destinados à proteção, à defesa, ao bem-estar e aos direitos animais;

II - articular com órgãos e entidades do Poder Público federal, com a sociedade civil e promover a interlocução com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos temas de sua competência;

[...]

VI - identificar e apoiar a disseminação de boas práticas em temas de defesa da fauna doméstica, domesticada e selvagem e de garantia dos direitos animais;

[...]

XI - promover a cultura de proteção, defesa e direitos animais;

XII - promover a educação e a prevenção para proteção e defesa de animais domésticos e domesticados e para a preservação da fauna nativa;

XIII - estabelecer medidas preventivas de defesa, proteção, bem-estar e direitos

animais;

XIV - estimular a capacitação de recursos humanos para as ações de proteção, defesa, bem-estar e direitos animais;

[...]

XVI - apoiar órgãos públicos competentes na elaboração e implementação de políticas, programas ou projetos para promover o controle populacional ético de cães e gatos;

Essa mudança estrutural do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, por meio da criação do Departamento de Proteção, Defesa e Direitos Animais, vinculado à Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais (DPDA/SBIO/MMA), desembocou no compromisso em prol da elaboração do Programa Nacional de Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos. Tal projeto visa a atuação integrada e transversal de todos os entes federados em prol da temática, cujos primeiros passos envolvem a capacitação dos gestores municipais responsáveis pela pauta animal para receber a formação necessária para implantar um Plano Municipal de Manejo Populacional Ético de Cães e Gatos em sua urbe (MMA, 2024, on-line).

Notadamente ao que se refere ao problema (questão) de pesquisa que se pretende responder nesse trabalho, se destaca que o sobredito programa possui como uma de suas bases o estabelecimento de um instrumento de proteção aos animais não humanos, domésticos e domesticados. Para isso, se discute a criação de um sistema de identificação de cães e gatos, com microchips e um banco de dados centralizado para rastrear individualmente cada animal, promovendo a guarda responsável e a eficácia das políticas de manejo populacional, bem como corrobora para facilitar a localização de tutores em casos de abandono ou desaparecimento (MMA, 2024, on-line). Admais, apresenta atribuições claras aos Municípios para a concretização da proteção dos animais não humanos, ainda que em um primeiro momento, as ações sejam voltadas aos cães e gatos.

Segundo Izar (2015, p. 23-24) as políticas públicas de gestão ambiental devem ter como fim não apenas a proteção do ambiente natural, mas, principalmente, servir como instrumento para a solução de conflitos sociais e para o bem-estar social, o que é notado nessa nova dinâmica de gestão, se consideradando as mudanças sociais e as novas reivindicações de proteção aos animais não humanos (MMA, 2024, on-line).

Ávila e Malheiros (2012, p. 36-37) afirmam que, para tratar de um tema tão complexo e abrangente quanto o ambiental, é fundamental que o Município busque se preparar e se capacitar. Tal capacitação envolve se organizar em termos de estrutura e instrumentos administrativos, o que está sendo fomentado em âmbito nacional.

Ainda segundo Ávila e Malheiros (2012), é imprescindível ao Município que institua

o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUNA), estrutura integrante do Sistema Nacional e Estadual de Meio Ambiente, composto por órgãos para a preservação, a conservação e a proteção do meio ambiente de cada Município.

Além do SISMUNA, Ávila e Malheiros (2012, p. 35) citam a importância da criação de normas ambientais locais, do Conselho e do Fundo de Meio Ambiente, além da disponibilidade de recursos financeiros, humanos, tecnológicos, estruturais e técnicos para atender a demanda da questão ambiental. Todos são instrumentos para operacionalizar o Sistema Municipal de Meio Ambiente que não devem atuar de forma isolada, mas sim de forma articulada e integrada, inclusive, implementando estratégias participativas na gestão ambiental.

Nesse cenário, merece atenção o fato de que o Conselho Municipal de Meio Ambiente é órgão deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador das questões afetas ao meio ambiente em âmbito local, cuja função é assessorar o Poder Executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente, além da finalidade de acompanhar a implementação das políticas públicas ambientais do Município (Ávila; Malheiros, 2012, p. 41).

Os Conselhos são órgãos colegiados: a) normativos, ligados ao órgão municipal de meio ambiente, de modo que propõe normas, leis e diretrizes ligadas às questões ambientais do Município e b) deliberativos, uma vez que tomam decisões que concebem políticas públicas ambientais em nível local e acerca da aplicação de recursos. Ademais, possuem caráter consultivo quando emitem parecer relacionado aos assuntos ambientais do Município (Perez; Bourguignon; Corrêa, 2015, p. 06).

Segundo Higuchi *et al.*, (2009, p. 22-23) a governança ambiental dos Municípios ainda é precária e com baixa participação da sociedade, pois a maioria não dispõe, por exemplo, de Conselho Municipal de Meio Ambiente estruturado e em funcionamento. Para mais, a participação popular na governança tem importante papel na melhoria dos resultados de desenvolvimento, exigindo do Estado mais transparência e eficiência em suas atividades (*World Bank*, 2017, p. 247-250).

É de suma importância que o Município implemente e mantenha o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA). O Fundo Municipal de Meio Ambiente encontra seu fundamento na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, § 9º, II, que dispõe que cabe aos Fundos Públicos “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

Ávila e Malheiros (2012, p. 43) explicam que o " FMMA é o órgão responsável pela captação e pelo gerenciamento dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente no Município". Dessa forma, o FMMA irá fornecer recursos financeiros necessários para a Gestão

Ambiental municipal, bem como para os processos relacionados à governança, de tal modo que a sua ausência ou inoperância pode fragilizar a gestão ambiental municipal.

Observa-se, dessa forma, que os Municípios têm papel fundamental na descentralização de poder em relação à temática ambiental, tendo em vista as dimensões continentais do Brasil e a sua atuação em escala regional e local.

A partir do exposto, se evidencia o dever do Município atuar na proteção do meio ambiente e, portanto, na proteção dos animais não humanos. Para isso, se faz necessário o reconhecimento dessa problemática como uma obrigação de natureza ambiental municipal, tendo que dispor de recursos e estrutura administrativa coerente com as dimensões do Município, da população e da realidade local e promovendo ações para a proteção dos direitos dos animais não humanos residentes no Município.

Considerações Finais

Visando responder à necessidade de acompanhamento próximo dos interesses locais para solucionar as demandas sociais, como resultado de reflexões propiciadas pelo desenvolvimento da História e pelo empenho em aperfeiçoar os meios de controle de poder em prol de uma atuação mais efetiva em favor do bem estar da população, o constituinte brasileiro de 1987/88 teve por espírito elevar o Município brasileiro a ser uma entidade estatal dotada de autonomia, integrante da estrutura federativa brasileira.

Nessa linha, se demonstrou que os Municípios têm papel fundamental na descentralização de poder em relação às questões ambientais, tendo em vista as dimensões continentais do Brasil e a atuação em escala local, de tal forma, que se verifica como um dever do Município atuar na defesa do meio ambiente e, portanto, na proteção dos animais não humanos.

À guisa de conclusão, se pode afirmar que o Município possui competência e dever de atuar na temática, em conformidade com o princípio do federalismo cooperativo ecológico expressado no princípio da subsidiariedade, bem como deve dispor de recursos e estrutura administrativa coerente para concretizar a proteção dos direitos dos animais não humanos local.

Observa-se do exposto que a problema (questão) de pesquisa foi respondida, se podendo afirmar que o pacto federativo brasileiro confere competência e autonomia suficiente aos Municípios para que atuem em prol da proteção dos animais não humanos, no sentido de que os Municípios possuem o dever de protegê-los.

Desse modo, se verifica que a metodologia, os métodos, os referenciais e marcos teóricos adotados se mostraram adequados, estando claros e aptos a responder o problema (questão) de pesquisa e tratar da temática, por meio dos objetivos traçados (e que levaram ao alcance da resposta da questão de pesquisa) para se trazer à baila a reflexão acerca da temática, considerando que as referências são atuais e se menciona a literatura jurídica e ambiental relevantes em relação ao tema e respectiva delimitação.

Por derradeiro, se destaque que a apresentação de reflexões, de forma clara e apta a alcançar os objetivos da pesquisa, não deixa de lado a complexidade e a profundidade da necessidade de caráter científico de uma pesquisa de Pós-graduação, haja vista que demonstra que a competência municipal para a atuação no cenário ambiental justifica a tutela jurídica dos interesses dos animais não humanos, especialmente, a partir do reconhecimento do valor intrínseco dos animais não humanos expressado nos comandos constitucionais (art. 225, § 1º, VII, CFRB/88) e demandas de interesse local (art. 30, CFRB/88).

Referências

ARISTÓTELES. **Política**. Tradução, introdução e notas: Maria Aparecida de Oliveira Silva. São Paulo: Edipro, 2019.

ÁVILA, Rafael Donate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Revista Saúde Soc.** São Paulo. vol. 21, supl. 3, p. 33-47, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/HkvXK6Yzg39hD6pwYWmkY7G/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2024.

BOBBIO. Norberto (1909-2004). **Estado, governo, sociedade. Fragmentos de um dicionário político**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Posfácio de Celso Lafer. 27. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2022.

BRASIL. **Constituição Federal de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 24 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 11.349 de 2023**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11349.htm. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar n. 140 de 2011**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 01 fev. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.938 de 1981**. Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 01 fev. 2024.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto Federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**. vol. 4, n. 15, p. 200-209, 2001. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_200.pdf. Acesso em: 02 fev. 2024.

FRANCO, Cezar Augusto de Oliveira. **Município e questão socioambiental: bases jurídicas para uma gestão local sustentável**. Curitiba: Juruá, 2009.

FREITAS, Paulo Springer de. **A regulamentação do artigo 23 da constituição federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/a-regulamentacao-doartigo-23-da-constituicao-federal>. Acesso em: 20 jan 2024.

HIGUCHI, Niro; PEREIRA, Henrique dos Santos; SANTOS, Joaquim dos; LIMA, Adriano José Nogueira; HIGUCHI, Francisco Gasparetto; HIGUCHI, Maria Inês Gasparetto; AYRES, Ioná Gonçalves Santos Silva. **Governos locais amazônicos e as questões climáticas globais**. Manaus: Edição dos autores, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/306327753_Governos_locais_amazonicos_e_as_questoes_climaticas_globais. Acesso em: 20 fev. 2024.

IZAR, Alberto Luiz Toffano. **Compras públicas ambientalmente sustentáveis em um contexto de green supply chain management**. 2015. 80 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Estadual Paulista. Bauru, 2015.

LEME, Taciana Neto. Governança Ambiental no nível municipal, In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9269>. Acesso em: 15 fev. 2024.

MARTINS, Francisco Jório Bezerra. **O Pacto Federativo Brasileiro e a polêmica da inclusão do Município enquanto ente político**. Revista Jurídica da FA7. vol. 1, n. 1, p. 103-132, 2004. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/168>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Direito Constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Departamento de Proteção, Defesa e Direito dos Animais**. Brasília: MMA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/composicao/sbio/dpda>. Acesso em: 15 mar. 2024.

PEREZ, Ilma Conde; BOURGUIGNON, Maria Alice Bento; CORRÊA, Rogerio Giusto (Orgs). **Conselhos Municipais de Meio Ambiente: Orientações para implementação**. Série Gestão

Ambiental. **Instituto Estadual do Ambiente (RJ)**. Rio de Janeiro: INEA, 2015. Disponível em:
<https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.16%20pdf.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional Positivo**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

SILVA, Vírgilio Afonso da. **Direito constitucional Brasileiro**. 1. ed. 2. reimp. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.842–RJ**. Relator: Min Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe 181 – DIVULG 13-09-2013, PUBLIC 16-09-2013, EMENT VOL-02701-01 PP-00001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>. Acesso em: 20 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.077-BA**. Relator: Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, Tribunal Pleno, DJe-197, DIVULG 08-10-2014, PUBLIC 09-10-2014, EMENT VOL-02746-01 PP-00001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>. Acesso em: 01 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.357– RS**. Relator: Ayres Britto, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/2017, PUBLIC 01-02-2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2258854>. Acesso em: 20 jan. 2024.

WORLD BANK. International Bank for Reconstruction and Development. World Development Report. Governance and the Law. 2017. Washington, DC. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>. Acesso em: 10 fev. 2024.