

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 640 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PARTIDO REPUBLICANO DA ORDEM SOCIAL - PROS**
ADV.(A/S) : **ROMULO MARTINS NAGIB E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

DECISÃO: Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta pelo Partido Republicano da Ordem Social (PROS) em relação à interpretação que vem sendo conferida aos artigos 25, §§1º e 2º (com redação conferida pela Lei 13.052/2014) e art. 32 da Lei 9.605/1998, bem como os artigos 101, 102 e 103 do Decreto 6.514/2008, por parte de órgãos judiciais e administrativos, de modo a possibilitar o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos.

Sustenta o autor que a presente ação busca resguardar a aplicação dos preceitos fundamentais contidos nos artigos 5º, inciso II, e art. 225, §1º, inciso VII, da Constituição Federal, para que seja excluída a interpretação inconstitucional dos citados dispositivos legais que permita o abate de animais apreendidos.

Eis o teor das normas legais e infralegais relativas ao presente caso:

LEI 9.605/1998

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

ADPF 640 MC / DF

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.

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

DECRETO 6.514/2008

Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente atuante, 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;

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.

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

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

ADPF 640 MC / DF

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.

§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.

Aduz o requerente que os órgãos administrativos e judiciais vêm adotando interpretação das referidas normas que não só contrariam as referidas disposições, mas também violam expressamente normas da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o requerente alega violação aos preceitos fundamentais inscritos no art. 5º, II e art. 225, §1º, VII, da Constituição Federal de 1988.

Alega que a interpretação que permite o abate de animais apreendidos não está autorizada pelas normas citadas.

Aduz também que essa prática ofende a Constituição, tendo em vista que ao invés de proteger os animais apreendidos em situação de maus-tratos, permite a crueldade, desrespeitando a integridade e a vida dos animais.

Argumenta que existem decisões judiciais autorizando, como regra, o sacrifício dos animais apreendidos e que tais decisões contrariam a Constituição de 1988, que garante a preservação da vida dos animais nessas hipóteses.

ADPF 640 MC / DF

A requerente juntou aos autos cópia da legislação mencionada e das decisões judiciais representativas da relevante controvérsia judicial (eDOC 2).

É o relatório. Decido.

Do conhecimento da ação

O art. 103, §1º, da Constituição Federal, prevê a competência do STF para o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), nos termos da lei:

Art. 103. [...]

§ 1º A arguição de descumprimento de preceito fundamental, decorrente desta Constituição, será apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, na forma da lei.

Regulamentando a referida norma, a Lei 9.882/99 tratou dos requisitos e procedimentos da referida ação. Nesse sentido, os arts. 1º, parágrafo único, I, e art. 4º, §1º, preveem o seguinte:

Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público.

Parágrafo único. Caberá também arguição de descumprimento de preceito fundamental:

I - quando for relevante o fundamento da controvérsia constitucional sobre lei ou ato normativo federal, estadual ou municipal, incluídos os anteriores à Constituição;

[...]

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

ADPF 640 MC / DF

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

É importante destacar que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi criada para preencher um espaço residual expressivo no controle concentrado de constitucionalidade, que antes só poderia ser tutelado pelo sistema de controle difuso.

Conforme já destaquei em âmbito acadêmico, a ADPF foi instituída para suprir *“esse espaço, imune à aplicação do sistema direto de controle de constitucionalidade, que tem sido responsável pela repetição de processos, pela demora na definição de decisões sobre importantes controvérsias constitucionais e pelo fenômeno social e jurídico da chamada ‘guerra de liminares’”* (MENDES, Gilmar Ferreira. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental**: comentários à Lei n. 9.882, de 3.12.1999. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 19).

No âmbito da jurisprudência, registrei que a admissibilidade da ação se encontra vinculada *“à relevância do interesse público presente no caso”*, de modo que a *“ADPF configura modalidade de integração entre os modelos de perfil difuso e concentrado no Supremo Tribunal Federal”* (ADPF 33/PA, Tribunal Pleno, de minha Relatoria, j. 7.12.2005).

No caso em análise, o Partido requerente demonstrou a existência de decisões judiciais autorizando o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos, em interpretação da legislação federal que viola a norma fundamental de proteção à fauna, prevista no art. 225, §1º, VII, da CF/88.

Juntou, ainda, decisão que impediu o abate nessas situações, demonstrando a existência de relevante controvérsia constitucional.

Destaque-se que a jurisprudência do STF tem admitido o cabimento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais que possam causar a violação a preceitos fundamentais, de modo a possibilitar a resolução de questão constitucional de forma ampla, geral e irrestrita, com a produção de efeitos *erga omnes* (ADPF 444, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2018; ADPF

ADPF 640 MC / DF

387, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017; ADPF 324, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2018).

Desta forma, considerando o não cabimento de qualquer outra ação de controle objetivo de constitucionalidade apta a evitar a ocorrência da lesão aos preceitos indicados, reputo preenchido o requisito da **subsidiariedade**.

Ressalte-se ainda que a petição inicial foi apresentada por parte legitimada (art. 103, VIII, da CF/88, c/c art. 2º, I, da Lei 9.882/99).

Outrossim, há a indicação da suposta violação a preceitos fundamentais da Constituição da República.

Por esses motivos, entende-se ser o caso de cabimento e conhecimento da ação.

Do pedido liminar

O requerente formulou pedido liminar. No caso, observa-se que a interpretação da legislação federal pelos órgãos administrativos e judiciais, ao possibilitar o abate de animais apreendidos em condições de maus-tratos, ofende normas materiais da Constituição, em especial o art. 225, §1º, VII, da CF/88.

Quanto a esse ponto, deve-se anotar que a rigidez constitucional e o princípio da interpretação conforme a Constituição impedem o acolhimento de interpretações contrárias ao sentido hermenêutico do texto constitucional.

Tratando do referido assunto, são pertinentes as lições de Paulo Gonet Branco:

“Não se confunda, afinal, interpretação da lei conforme a Constituição, procedimento, como visto, sancionado pela jurisprudência e doutrina, com a interpretação da Constituição conforme a lei, pratica que encontra reservas nessas mesmas instancias. A admissibilidade sem a devida prudência de um tal exercício poderia levar à coonestação de inconstitucionalidades,

ADPF 640 MC / DF

deturpando-se o legítimo sentido da norma constitucional. Mas não é tampouco admissível desprezar a interpretação que o legislador efetua da norma da Carta ao editar a lei. Toda a cautela deve estar em não tomar como de necessário acolhimento a interpretação feita pelo legislador, evitando-se o equívoco de tratar o legislador como o intérprete definitivo da Constituição ou como o seu intérprete autêntico. A parte esse extremismo, não há por que não recolher da legislação sugestões de sentido das normas constitucionais. A propósito, não são poucas as ocasiões em que o constituinte eleva ao *status* constitucional conceitos e disposições pré-constitucionais, que foram desenvolvidos anteriormente pelo legislador infraconstitucional.” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. p. 96).

No que se refere ao objeto da presente controvérsia, a Constituição Federal possui norma expressa que impõe a proteção à fauna e proíbe qualquer espécie de maus-tratos aos animais:

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:

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.

Interpretando a referida norma, Tiago Fensterseifer e Ingo Wolfgang Sarlet destacam que a Constituição reconheceu o valor inerente a outras formas de vida não humanas, protegendo-as contra abusos.

Os autores destacam que essa proteção não é meramente

ADPF 640 MC / DF

instrumental, pois o Constituinte teria vislumbrado a existência de um bem jurídico concorrente e interdependente, como um fim em si mesmo:

“A CF88, no seu art. 225, § 1.º, VII, enuncia de forma expressa a vedação de práticas que ‘provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade’, o que sinaliza o reconhecimento, por parte do constituinte, do valor inerente a outras formas de vida não humanas, protegendo-as, inclusive, contra a ação humana, o que revela que não se está buscando proteger (ao menos diretamente e em todos os casos) apenas o ser humano. De igual maneira, parece difícil de conceber que o constituinte, ao proteger a vida de espécies naturais em face da sua ameaça de extinção, estivesse a promover unicamente a proteção de algum valor instrumental de espécies naturais; pelo contrário, deixou transparecer, em vista de tal consagração normativa, uma tutela da vida em geral nitidamente não meramente instrumental em relação ao ser humano, mas numa perspectiva concorrente e interdependente. Especialmente no que diz com a vedação de práticas cruéis contra os animais, o constituinte revela de forma clara a sua preocupação com o bem-estar dos animais não humanos e a refutação de uma visão meramente instrumental da vida animal. A CF88 também traz de forma expressa no mesmo dispositivo a tutela da função ecológica da flora e da fauna, o que dá a dimensão de sistema ou ecossistema ambiental, no sentido de contemplar a proteção jurídica ampla e integrada dos recursos naturais e da Natureza em si. Dessa forma, ao que parece, a ordem constitucional está a reconhecer a vida do animal não humano e a Natureza em geral como um fim em si mesmo, de modo a superar ou ao menos relativizar o antropocentrismo kantiano.” (FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo Wolfgang. *Direito Constitucional Ambiental*. 3 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: RT, 2013.)

A doutrina também destaca que a proteção constitucional abrange tanto os animais silvestres (selvagens) como os domésticos ou domesticados (CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET,

ADPF 640 MC / DF

Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2. ed. 2018 p. 887)

Esta Corte inclusive já decidiu, em diversos precedentes, sobre a proibição de práticas cruéis contra os animais (RE n. 153.531/8/SC, ADIn. n. 1.856-6/RJ, ADIn n. 2.514-7/SC e ADIn. 3.776/RN).

No julgamento da ADIn n. 2.514-7/SC, que tratava da inconstitucionalidade das denominadas “rinhas de galo”, o Ministro Eros Grau registrou que *“ao autorizar a odiosa competição entre galos, o legislador estadual ignorou o comando contido no inciso VII do §1º, do artigo 225 da Constituição do Brasil, que expressamente veda práticas que submetam os animais a crueldade”*.

A legislação infraconstitucional segue a mesma linha de proteção ao bem-estar dos animais apreendidos em situação de risco. Nesse sentido, o art. 25 da Lei 9.605/98 prevê que os animais apreendidos em autos de infração ambiental serão *“prioritariamente libertados em seu habitat”*.

Não sendo essa medida viável ou recomendável por questões sanitárias, a norma legal prevê que as autoridades competentes devem entregar os espécimes a *“jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, para guarda e cuidados sob a responsabilidade de técnicos habilitados”*.

Na mesma linha, veja-se o que dispõe o art. 107 do Decreto 6.514/2008:

“Art. 107. Após a apreensão, a autoridade competente, levando-se em conta a natureza dos bens e animais apreendidos e considerando o risco de pericimto, procederá da seguinte forma:

I- os animais da fauna silvestre serão libertados em seu *habitat* ou entregues a jardins zoológicos, fundações, entidades de caráter científico, centros de triagem, criadouros regulares ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados, podendo ainda, respeitados os regulamentos vigentes, serem entregues em guarda doméstica provisória.

ADPF 640 MC / DF

II- os animais domésticos ou exóticos mencionados no art.103 poderão ser vendidos;

[...]

§1º Os animais de que trata o inciso II, após avaliados, poderão ser doados, mediante decisão motivada da autoridade ambiental, sempre que sua guarda ou venda forem inviáveis econômica ou operacionalmente.

§2º A doação a que se refere o § 1º será feita às instituições mencionadas no art. 135.”

Tem-se, ainda, o art. 25 da Instrução Normativa nº 19/2014 do IBAMA:

“Art. 25. São modalidades de destinação:

I - no caso de animais silvestres:

a) soltura em seu habitat natural;

b) cativeiro (jardins zoológicos, fundações, entidades de caráter científico, centros de triagem, criadouros regulares ou entidades assemelhadas), desde que confiados a técnicos habilitados;

II - no caso de animais domésticos e exóticos:

a) venda ou leilão;

b) doação;”

No caso em análise, o requerente demonstrou a prolação de decisões que violam o comando constitucional do art. 225, §1º, VII, da CF/88. Nesse sentido, colacionou aos autos decisão proferida por magistrado que autorizou o abate de “galos de rinha” apreendidos em situação de maus-tratos (eDOC 2, p. 100-103).

Na decisão proferida, o Juízo sentenciante constatou a existência de *déficits* estruturais e financeiros para a manutenção adequada dos animais, mesmo após a apreensão pelas autoridades competentes.

Com base nesse contexto, considerou que *“a permanência no estado em que se encontram viola, ainda mais, o Direito Constitucional Fundamental à adequada proteção dispensada ao meio ambiente”* (eDOC 2, p. 100-103). Para

ADPF 640 MC / DF

deferir o abate, o magistrado invocou a norma contida no art. 15 da Portaria 62/2018 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

É certo que os problemas estruturais e financeiros mencionados na decisão judicial são relevantes. Contudo, tais questões não autorizam o abate dos animais, mas sim o uso dos instrumentos acima descritos, quais sejam a soltura em *habitat* natural ou em cativeiros, a doação a entidades especializadas ou a pessoas habilitadas e inclusive o leilão.

Percebe-se, portanto, que a autoridade judicial se utilizou da norma de proteção aos animais em sentido inverso ao estabelecido pela Constituição, para determinar a destruição e o abate das aves apreendidas.

Em outro caso trazido aos autos, a magistrada responsável por investigação por crimes de maus-tratos decretou medida de busca e apreensão, autorizando a doação dos animais apreendidos *“para consumo humano ou abate para descarte”*, consignando, ainda, que *“na dúvida, deverá o animal ser abatido para descarte, a fim de evitar qualquer prejuízo à saúde humana”* (eDOC 2, p. 109-111).

Nesses dois casos, o que se observa é a instrumentalização da norma de proteção constitucional à fauna e de proibição de práticas cruéis, com a adoção de decisões que violam o art. 225, §1º, VII, da CF/88.

Por outro lado, no caso do mandado de segurança 1003177-85.2017.4.01.3300, o Juízo da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária da Bahia deferiu a segurança para determinar que o Ibama não realizasse o abate de galos apreendidos em decorrência de maus tratos, adotando medidas alternativas como a manutenção em cativeiro às expensas dos proprietários ou a liberação nos termos do art. 25, §1º, da Lei 9.605/98.

Destaque-se que a atividade de criação de animais para consumo é de grande relevância para a economia nacional e para a alimentação da população, devendo ser realizada a partir das determinações sanitárias e de proteção humana e ambiental.

Contudo, não é esse o caso dos autos. A situação em exame trata do abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos, circunstância

ADPF 640 MC / DF

que a norma do art. 225, §1º, VII, da CF/88, não autoriza.

Acresça-se, ainda, que as decisões judiciais mencionadas violam o princípio da legalidade contido no art. 37 da CF/88 e aplicável no âmbito de todos os poderes constituídos.

Quanto a essa questão, deve-se destacar que não existe autorização legal que possibilite o abate de animais nesse caso específico.

Por esses motivos, verifico a **relevância dos fundamentos expostos pelo requerente**, com a verificação, *a priori*, da **inconstitucionalidade** das decisões administrativas e judiciais que determinam o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos, por violação à norma do art. 225, §1º, VII, da CF/88.

Outrossim, observo a **existência de situação de urgência** que demanda a concessão da medida cautelar pleiteada, tendo em vista o risco de ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação.

De fato, uma vez consumadas as práticas de abate e destruição de animais apreendidos, tem-se a irreversibilidade fática dos efeitos das decisões questionadas.

Em assim sendo, entendo ser cabível o deferimento da liminar para suspensão de todas as decisões administrativas e judiciais em âmbito nacional.

Dispositivo

Ante o exposto, com base no art. 5º, §1º, da Lei 9.882/99, e art. 21, V, do RISTF, **defiro a medida cautelar pleiteada para:**

a) determinar a suspensão de todas as decisões administrativas ou judiciais, em âmbito nacional, que autorizem o sacrifício de animais apreendidos em situação de maus-tratos;

b) reconhecer a ilegitimidade da interpretação dos arts. 25, §§1º e 2º da Lei 9.605/1998, bem como dos artigos 101, 102 e 103 do Decreto 6.514/2008 e demais normas infraconstitucionais, que determina o abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos.

Solicitem-se informações, no prazo de 10 (dez) dias, nos termos do

ADPF 640 MC / DF

art. 6º da Lei 9.882/99, às autoridades judiciais responsáveis pelos atos questionados, ao Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura e Ibama.

Em seguida, cite-se o Advogado-Geral da União e abra-se vista dos autos à PGR, pelo prazo comum de 5 (cinco) dias (art. 103, §3º, da CF/88 e art. 7º, parágrafo único, da Lei 9.882/99).

Publique-se. Intimem-se. Cumpra-se.

Brasília, 27 de março de 2020.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente