

RECOMENDAÇÃO nº 03/2018

Ref.: Inquérito Civil nº MPMG – 0572.18.000096-8

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**, por meio dos Promotores de Justiça signatários, no uso das atribuições legais, com fundamento no artigo 127, no inciso III do artigo 129, todos da Constituição Federal; no inciso IV parágrafo único do artigo 27 da Lei Federal nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público); e, inciso XX do artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 75/1993 (Estatuto do Ministério Público da União), aplicável por força do artigo 80 da Lei Federal nº 8.625/1993; e visando à efetividade do art. 225, § 3º da Constituição Federal, do art. 1º da Lei 13.426/2017 e do art. 3º da Lei Estadual 21.970/2016; vem expedir **RECOMENDAÇÃO**, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

I – OBJETO DA RECOMENDAÇÃO:

Cuida a presente recomendação da ilegalidade do item 6, do anexo VII no Edital de Licitação do Pregão Presencial 053/2018 do Município de Santa Bárbara, para contratação de empresa para prestação de serviços diversos, entre eles, a eutanásia de animais saudáveis, de pequeno porte,

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000
Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

Rua Dias Adorno, nº 367 - 8º andar - Bairro Santo Agostinho - Belo Horizonte/MG - CEP: 30190-100
Telefone (31) 3330-9911 – E-mail cedef@mpmg.mp.br

que foram capturados pelo poder público municipal, mas não resgatados por seus tutores nem tampouco adotados.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS:

01 – Da responsabilidade do Poder Público em tutelar a fauna

Como cediço, a partir da Constituição da República de 1988 todas as formas de vida obtiveram ampla proteção, eis que, na dicção do festejado art. 225, *todos têm o direito ao meio ecologicamente equilibrado*. A propósito do alcance do dispositivo constitucional, Fensterseifer¹ admite que não “apenas a vida humana dispõe de proteção constitucional, mas todas as demais formas de vida que compartilham com o ser humano o espaço ambiental (...), caracterizando uma solidariedade ecológica entre as espécies naturais”.

Indo além, o legislador constituinte originário, no art. 225, § 1º, VII, reconheceu que os animais possuem um valor intrínseco que deve ser respeitado, alçando-os a destinatários diretos dos deveres constitucionais. Confirma essa premissa a proscrição de condutas que revelem maus-tratos aos animais – o que, a princípio, não representa qualquer utilidade direta para o homem. Para Leval² a previsão constitucional ora analisada consiste no fundamento precípua “para a tutela da fauna no Brasil, reunindo – a um só tempo – o aspecto ambiental e o ético.”

De igual modo, a Constituição do Estado de Minas Gerais deixa clara a obrigação do Poder Público em tutelar a fauna:

Art. 214 – Todos têm direito a meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de

¹ FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008. p. 55

² LEVAL, Laerte. Proteção Jurídica da Fauna. Manual Prático da Promotoria de Justiça de Meio Ambiente. 2005, p. 588.

vida, e ao Estado e à coletividade é imposto o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras.

§ 1º – Para assegurar a efetividade do direito a que se refere este artigo, incumbe ao Estado, entre outras atribuições: (...)

V – proteger a fauna e a flora, a fim de assegurar a diversidade das espécies e dos ecossistemas e a preservação do patrimônio genético, vedadas, na forma da lei, as práticas que provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais a crueldade;

Extrai-se, pois, da orientação constitucional invocada, a responsabilidade incontestável do Poder Público em proteger a fauna, seja combatendo condutas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção das espécies ou submetam os animais à crueldade, seja adotando medidas que lhes assegure uma vida isenta de maus-tratos.

No sentido apontado, eis o seguinte aresto, proferido pelo egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE PRECEITO COMINATÓRIO. ANIMAIS ABANDONADOS SOB OS CUIDADOS DOS AUTORES. RECLAMAÇÃO DE VIZINHOS. OBRIGAÇÃO INEQUÍVOCA DO PODER PÚBLICO LOCAL DE ALBERGÁ-LOS. APLICABILIDADE DO DISPOSTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 23, INC. VII, E 225, § 1º, INC. VII) E NA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 94/2001 (ART. 9º, INCS. IV E V, E P. ÚNICO). SENTENÇA REFORMADA. RECURSO PROVIDO. **À luz do disposto nos artigos 223, inc. VII e 225, § 1º, inc. VII, ambos da Constituição Federal, bem como no art. 9º, inc. IV e V e parágrafo único da Lei Complementar n. 94/ 2001 de Florianópolis, compete ao Município a guarda de animais domésticos abandonados.** Assim, no caso dos autos, em que os autores foram impedidos, por medida judicial alicerçada no direito de vizinhança, de manter consigo tais animais, cumpre ao Município albergá-los, exercendo

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000
Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

Rua Dias Adorno, nº 367 - 8º andar - Bairro Santo Agostinho - Belo Horizonte/MG - CEP: 30190-100
Telefone (31) 3330-9911 – E-mail cedef@mpmg.mp.br

munus que sempre foi seu, embora, por algum tempo, à vista da sua omissão, tenha sido altruisticamente exercido por outrem (os acionantes). (TJSC, Apelação Cível n. 2011.078732-6, da Capital, rel. Des. João Henrique Blasi, j. 26-06-2012)

02 – Da ineficiência da captura e do sacrifício indiscriminados de cães e gatos como método de controle de natalidade:

Registros históricos indicam que já na época do Brasil Império o número excessivo de cães errantes nas ruas da capital Rio de Janeiro era motivo de preocupação para as autoridades. É o que se lê no ofício expedido em 1816 pelo intendente de Polícia da Corte, Paulo Fernandes Viana ao Cel. José Maria Rebelo de Andrades Vasconcelos e Souza, comandante da guarda real da Polícia, no qual pede que se *matem os cães vadios do Campo de Santana e de outras partes da Corte, alegando que a presença desses era insuportável, pois avançavam, mordiam e esfarrapavam o povo, além de poderem transmitir alguns tipos de males com a ‘ardente estação’*³.

Decorridos quase dois séculos dessa curiosa comunicação, muitos municípios brasileiros, ainda embalados pelo vetusto 6º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde - OMS, publicado no ano de 1973⁴, prosseguem com a mesma estratégia para tentar conter o avanço da população de cães e gatos abandonados: o recolhimento e o sacrifício indiscriminados.

O certo é que, ao contrário do esperado, a estratégia favoreceu o crescimento populacional dos animais domésticos, uma vez que a população remanescente fortaleceu a sua procriação em decorrência do aumento da oferta de alimentos diante do menor número de animais⁵.

Em face dessas constatações práticas, a própria OMS, revogando o citado 6º Informe, estabeleceu novas diretrizes ao combate de zoonoses, por meio do controle de natalidade da população canina, como elemento básico, ao lado da vigilância epidemiológica e da imunização

³ Disponível em <http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=812&sid=102>.

⁴ WHO Library Cataloguing in Publication Data. Geneva, 1973.

⁵ WHO. World Health Organization, Technical Report Series 913, Geneva, Switzerland 2005.

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000

Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

(capítulo 9, p. 55, 8º Informe OMS).

Semelhantes conclusões foram obtidas pelo Instituto Pasteur, referência nacional no tratamento e controle da raiva animal, que editou o Manual Técnico nº 06 no qual se lê:

A apreensão e a remoção de cães errantes e dos sem controle, desenvolvidas sem conotação epidemiológica, sem o conhecimento prévio da população e segundo técnicas agressivas cruéis, têm mostrado pouca eficiência no controle da raiva ou de outras zoonoses e de diferentes agravos, devido à resistência imediata que suscita e à reposição rápida de novos espécimes de origem desconhecida que, associadas à renovação natural da população canina na região, favorecem o incremento do grupo de suscetíveis. Isoladamente, a apreensão de cães não é um fator resolutivo para o controle da dinâmica da população canina. Se a capacidade suportiva do ambiente garantir a sobrevivência, a reprodução e o ingresso de novos espécimes no grupo, eles suprirão numericamente o desfalque.⁶ (grifei)

Na mesma linha foram as conclusões da Primeira Reunião Latino-Americana de Especialistas em Posse Responsável de Animais de Companhia e Controle de Populações Caninas, que serão transcritas a seguir:

- I. Captura e eliminação não é eficiente - do ponto de vista técnico, ético e econômico – e reforça a posse sem responsabilidade.
- II. Prioridade de implementação de programas educativos que levem os proprietários de animais a assumir seus deveres, com o objetivo de diminuir o número de cães soltos nas ruas e a consequente disseminação de zoonoses.
- III. Vacinação contra a raiva e esterilização: métodos eficientes de controle da população animal.

⁶ INSTITUTO PASTEUR, por Maria de Lourdes Aguiar Bonadia Reichmann, *et alii*. Controle de populações de animais de estimação. São Paulo: Instituto Pasteur, 2000. Disponível em http://www.pasteur.saude.sp.gov.br/extras/manual_06.pdf. Acesso em 20 jun. 2012..

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000

Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

- IV. Socialização e melhor atendimento da comunicação canina: para diminuir as agressões.
- V. Monitoramento epidemiológico.

Em dias atuais, portanto, encontra-se pacificado o entendimento técnico de que remoção e sacrifício de animais são ineficazes como método de controle de natalidade, preconizando-se, para esse mister, a esterilização massiva, a promoção de educação ambiental e o incentivo à adoção de animais abandonados.

3 – Da vedação legal ao recolhimento e abate indiscriminados de cães e gatos

Deve-se ter em mente, ainda, que a prática de recolher e eliminar cães e gatos saudáveis acarreta grande sofrimento físico e psicológico aos animais, o que afronta o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente a Carta Maior que, em seu art. 225, § 1º, VII, vedou todas práticas que submetam os animais a crueldade.

No plano infraconstitucional, destaca-se a Lei Federal 13.426/2017, que dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos, que em seu art. 1º estabelece que o controle de natalidade de cães e gatos em todo o território nacional será regido de acordo com o estabelecido nesta Lei, mediante esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal.

No mesmo sentido é o conteúdo da Lei Estadual de 21.970/2018 que veda o extermínio de cães e gatos para fins de controle populacional (art. 2º).

Registre-se, ainda, que a Lei nº. 9.605/1998 erigiu à condição de crime a prática de abuso, maus-tratos, ferimentos ou mutilações contra animais, assim estabelecendo:

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

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000
Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

Rua Dias Adorno, nº 367 - 8º andar - Bairro Santo Agostinho - Belo Horizonte/MG - CEP: 30190-100
Telefone (31) 3330-9911 – E-mail cedef@mpmg.mp.br

Pena: detenção de três meses a um ano e multa.

§ 1º. incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animais vivos, 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.
»

Além disso, a Portaria nº 52/2002 da Fundação Nacional de Saúde – Funasa⁷ deixa claro que os objetivos das UCZ's consistem em *vigilância e controle ambiental, pelo manejo e controle das populações animais, visando à profilaxia das zoonoses e doenças transmitidas por vetores, como também dos consequentes agravos e incômodos.*

Assim, inaceitável que centros de controle de zoonoses ou canis municipais se convertam em verdadeiros campos de concentração cuja finalidade precípua seja o sacrifício indiscriminado de cães e gatos, quando deveriam, frente à norma invocada, agir de modo exatamente oposto, ou seja, promovendo a saúde de animais de modo a garantir um ambiente livre de zoonoses aos seres humanos.

Ademais, tal conduta administrativa afronta agressivamente tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, entre os quais, a Declaração Universal dos Direitos dos Animais, da Unesco, celebrada na Bélgica em 1978, que dispõe em seu art. 6º *que todo o animal que o homem escolheu para seu companheiro tem direito a uma duração de vida conforme a sua longevidade natural.*

4 - Da responsabilidade do Município em adotar medidas eficientes para controlar a população de cães e gatos abandonados: uma questão de saúde pública

Além disso, é inescusável a responsabilidade do Município em adotar medidas eficientes para controlar a população de cães e gatos abandonados, uma vez que se trata de questão de saúde

⁷ A Portaria nº 52/2002 da Funasa estabelece diretrizes para projetos físicos de Unidades de Zoonoses e Fatores Biológicos de Risco (UCZ's).

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000

Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

Rua Dias Adorno, nº 367 - 8º andar - Bairro Santo Agostinho - Belo Horizonte/MG - CEP: 30190-100

Telefone (31) 3330-9911 – E-mail cedef@mpmg.mp.br

pública. E, como visto, nem as orientações técnicas nem tampouco a legislação aplicável, admitem o recolhimento e o sacrifício de animais como estratégia eficaz de controle populacional.

Não se pode negar que animais domésticos podem ser reservatórios, hospedeiros e/ou vetores de zoonoses importantes, como a Leishmaniose Visceral Canina, bem como, quando abandonados em via pública, causam incômodos e agravos à população.

Nesse norte, a adoção de política eficiente que iniba o crescimento da população de cães e gatos abandonados beneficia o interesse público residente na manutenção de um ambiente livre de doenças e agravos à vida e à saúde dos seres humanos.

Assim, não é demais aqui recordar que, em seus artigos 196 e 197, a Constituição Federal reconheceu a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantida mediante ações programáticas (políticas sociais e econômicas) que visem à redução do risco de doença e de outros agravos à saúde da população. Deste modo estabelecendo, o constituinte originário reconheceu expressamente o caráter fundamental desse direito, bem como, erigiu as ações e serviços de saúde à condição de relevância pública, exigindo-se desse mesmo Poder Público, nos termos da lei, dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

Por sua vez, a Lei nº 8.080/1990 em seu art. 2º preconizou que a *saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício*. Dispôs, ainda, a Lei Orgânica da Saúde (art. 6º) sobre a execução das ações da vigilância epidemiológica, que devem propiciar o conhecimento, a detecção ou a prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos.

Já a Lei nº 13.317/1999, conhecido como Código de Saúde do Estado de Minas Gerais, em seu Capítulo III - Do Controle de Zoonoses, dispõe:

Art. 40 - A criação e o controle da população animal serão regulamentados por legislação municipal, no âmbito de sua competência, na defesa do interesse local, respeitadas as disposições federais e estaduais pertinentes.

Digno de nota, ainda, trecho da Portaria nº 399/MG/2006 (Pacto pela Saúde), do Ministério da Saúde, que estabelece que *a atenção básica e as ações básicas de vigilância em saúde deverão ser assumidas por cada município, assim como sua gestão e execução a serem realizadas no âmbito local, compreendendo as ações de vigilância epidemiológica, sanitária e ambiental, de acordo com as normas vigentes e pactuações estabelecidas.*

Ressai, pois, da interpretação sistemática dos dispositivos legais invocados, a indubitosa responsabilidade do ente público municipal em apresentar **solução adequada** para os animais domésticos abandonados em área urbana, como forma de concretização das ações necessárias à profilaxia de zoonoses.

5 – Da violação de princípios inerentes à Administração Pública

Assim, tendo em conta que a execução de políticas de saúde pública visando ao controle de zoonoses consiste, em última análise, na execução de atos administrativos, ao adotar a estratégia da remoção/sacrifício de animais de rua como método de controle populacional a Administração Pública está a afrontar princípios inerentes ao Direito Administrativo, como legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

A violação ao princípio da legalidade é patente aos olhos frente ao que dispõem os invocados dispositivos constitucionais que acometem ao Poder Público a obrigação de tutelar a fauna, impedindo as condutas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

Deve-se ter em mente, ainda que se à Administração Pública somente é dado praticar atos previamente autorizados por lei, tanto mais inaceitável se torna a condução, por parte dela, de atos que possam configurar crime, como aquele descrito no art. 32 da Lei nº 9.605/1998.

Não se pode olvidar, ainda, da flagrante violação aos princípios administrativos da razoabilidade e da proporcionalidade, os quais, de igual modo, guardam relação com os meios de execução do ato administrativo.

Rua Desembargador Moreira dos Santos, 45, Centro, Santa Bárbara/MG -CEP 35960-000
Telefone (31) 3832 – 2080 – E-mail danilogoto@mpmg.mp.br

Rua Dias Adorno, nº 367 - 8º andar - Bairro Santo Agostinho - Belo Horizonte/MG - CEP: 30190-100
Telefone (31) 3330-9911 – E-mail cedef@mpmg.mp.br

Entendida a razoabilidade como sendo o comando segundo o qual *a conduta da Administração Pública se apresente dentro dos padrões normais de aceitabilidade* e a proporcionalidade como a circunstância de que o Poder Público *deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido* (Carvalho Filho, 2002), políticas públicas de saúde desprovidas de critérios técnicos que assegurem sua eficiência (como o extermínio de animais visando à profilaxia de zoonoses ou controle populacional) devem ser apontadas como desproporcionais e desarrazoadas.

III - DA RECOMENDAÇÃO:

Por todo o exposto e considerando, por fim, que é atribuição do Ministério Público expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover (art. 27, parágrafo único, IV, da Lei 8.625/1993 e inc. XX, do art. 6º, da Lei Complementar 75/1993)

RECOMENDA ao Ilmo. Sr. LERIS FELISBERTO BRAGA, Prefeito e Representante do Município de Santa Bárbara-MG, sendo esta última Pessoa Jurídica de Direito Público, inscrita no CNPJ sob o nº 19.391.945/0001-00, com sede na Praça Cleves de Faria, nº 122, Centro, Santa Bárbara/MG, CEP 35.960-000, bem como ao Ilmo. Secretário Municipal de Saúde Sr. GEOVANI FERREIRA GUIMARÃES, brasileiro, domiciliado na cidade de Barão de Cocais, que **determinem a retificação do edital**, para que exclua o item 6.2 do Anexo VIII do Pregão Presencial nº 053/18, que permite a eutanásia de animais saudáveis capturados pelo Poder Público, mas não resgatados pelos seus tutores nem adotados, bem como qualquer outra disposição que tenha o mesmo sentido.

Alerta ainda sobre a EFICÁCIA da presente recomendação. Afinal, dá ciência e constitui em mora os destinatários da presente, quanto às providências solicitadas e poderá implicar na adoção de todas as providências administrativas e judiciais cabíveis (cíveis, criminais, e referentes a prática de ato de improbidade administrativa), caso permaneçam inerte em face da violação dos dispositivos legais acima referidos.

No mais, **REQUISITA**, no uso de suas atribuições legais e com fundamento no art. 129, III e VI da Constituição da República, art. 26, I da Lei nº 8.625/1993, art. 74, VIII da Lei Complementar nº 34/1994 e art. 8º, § 1º da Lei nº 7.347/1985 que os recomendados, no prazo de 07 dias, apresentem informações respeito do eventual acatamento da presente recomendação.

Sendo o que cumpria fazer no momento, como dever funcional, prevenindo atuais e futuras infrações aos interesses coletivos que defende, o Ministério Público expede a presente recomendação.

Santa Bárbara, 06 de junho de 2018.

Danilo Keiti Goto

Promotor de Justiça de Santa Bárbara

Luciana Imaculada de Paula

Promotora de Justiça

Coordenadoria Estadual de Defesa da Fauna