UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA

CAMPUS III

CENTRO DE HUMANIDADES

CURSO DE DIREITO

THAÍS MONTENEGRO ARAÚJO

A REPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA PROTEÇÃO E GUARDA DOS ANIMAIS ABANDONADOS

GUARABIRA

2016

THAÍS MONTENEGRO ARAÚJO

A REPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA PROTEÇÃO E GUARDA DOS ANIMAIS ABANDONADOS

Trabalho de Conclusão de Curso em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Mestre Jossano Mendes de Amorim.

GUARABIRA

2016

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

A653r Araújo, Thaís Montenegro
A responsabilidade do município na proteção e guarda dos animais abandonados. [manuscrito] / Thaís Montenegro Araújo. - 2016.
45 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em DIREITO) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Humanidades, 2016.
"Orientação: Prof. Ms. Jossano Mendes de Amorim, Departamento de Direito".

1. Direito dos animais. 2. Proteção e guarda dos animais. 3. Responsabilidade. 4. Responsabilidade do município. I. Título.

21. ed. CDD 550

THAÍS MONTENEGRO ARAÚJO

A REPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA PROTEÇÃO E GUARDA DOS ANIMAIS ABANDONADOS

Trabalho de Conclusão de Curso em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Ambiental.

Aprovada em: 19 / 05 / 2010.

BANCA EXAMINADORA

Jossano Mendes de Amorim

Prof. Mestre Jossano Mendes de Amorim (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba

Hérika Juliana Linhares Maia

Profª. Hérika Juliana Linhares Maia
Universidade Estadual da Paraíba

Prof. Kleyton César Alves Silva Viriato
Universidade Estadual da Paraíba

A todos os animais que foram e àqueles que ainda serão abandonados nas ruas, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, que permitiu a realização deste sonho, me dando força e me ajudando a superar cada obstáculo que me foi apresentado. Não, somente, nestes anos como acadêmica de Direito, mas ao longo da minha vida, o Senhor é meu escudo e minha fortaleza, sem Ele nada conseguiria alcançar.

Aos meus pais, Glaucilene Montenegro Araújo e José Osiel Araújo dos Santos, por toda dedicação e esforço para me proporcionar o melhor e por me ensinar os valores da vida. Devo-lhes pelo que sou hoje. Agradeço-os pelo amor, incentivo e apoio.

As minhas irmãs, Maria Vanessa Montenegro Araújo e Maria Dayane Montenegro Araújo, que me ajudaram nesta longa caminhada.

Ao Prof. Mestre Jossano Mendes de Amorim que aceitou o desafio de ser meu orientador, pelo seu apoio e dedicação, que me ajudou a aperfeiçoar este trabalho.

À todos os mestres que me acompanharam nesta jornada e ajudaram grandemente na minha formação profissional.

Aos colegas de curso pela União e todos os momentos de confraternização, pois sei que solidifiquei grandes amizades nesta caminhada.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, muito obrigada.

A questão não é "eles pensam?" ou "eles falam?", a questão é "eles sofrem?". (Jeremy Bentham).

A RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO NA PROTEÇÃO E GUARDA DOS ANIMAIS ABANDONADOS

THAÍS MONTENEGRO ARAÚJO[1]

RESUMO

Neste artigo propõe-se o estudo da responsabilidade do Município na proteção e guarda dos animais abandonados, haja vista estes serem sencientes e, portanto, titulares de direitos, além do que, hodiernamente representam um problema inerente a muitos Municípios e estes encontram-se omissos diante de seu dever Constitucional, qual seja o de defesa e proteção dos animais. Desta forma, são analisados os animais como sujeitos de direitos, as atribuições do poder público e as perspectivas teóricas acerca de suas responsabilidades. Neste diapasão, vê-se que o Município responde objetivamente pelas suas condutas, comissivas e omissivas, que provoquem um dano. Outrossim, esta responsabilidade será fundamentada na teoria do risco integral. Portanto, tem-se como crucial a atuação do Município nos cuidados aos animais abandonados, sob pena de serem responsabilizados civil, penal e administrativamente, pois devem efetivar sua fiscalização a respeito da matéria, bem como implementar políticas públicas para a resolução da problemática, quais sejam a edição de regulamentação por Lei Municipal, a criação de abrigos públicos, Centro de Zoonoses, e, principalmente, a conscientização da população, entre tantas outras, ressalvando que o Poder Judiciário pode obrigar o cumprimento das obrigações dos Municípios, desde que seja provocado pelo Ministério Público.

Palavras-Chave: Direitos dos animais. Proteção e guarda dos animais. Responsabilidade. Responsabilidade do Município.

1. INTRODUÇÃO

[1] Bacharelanda do Curso de Direito na Universidade Estadual da Paraíba- Campus III. thaismontenegro00@hotmail.com.

A proteção jurídica aos animais é um assunto que está ganhando espaço nos dias atuais, tendo em vista a grande discussão a respeito se são ou não sujeitos de direitos, bem como pela criação de legislações específicas em suas defesas. Todavia, os avanços encontrados são consequências de lutas diárias, principalmente, de protetores que adotam a causa para garantir aos animais melhores condições de vida, uma vez que mesmo sendo dever do Poder Público intervir nas causas de abuso, maus tratos e abandonos aquele se apresenta omisso, diante de tanto descaso.

O grande número de animais abandonados pelas ruas dos Municípios provoca um quadro cada vez mais preocupante, haja vista que a superlotação pode ocasionar sérias adversidades, seja aos animais irracionais, influenciando na sua qualidade de vida e no seu bem estar, assim como aos homens, pois devido a degradação ambiental há uma afetação direta na questão da saúde pública.

A escolha do tema se deu por interesse pessoal da autora, haja vista a sua afinidade com o assunto e tem como objetivo demonstrar juridicamente a obrigação do Município em proteger, cuidar, zelar e tutelar a vida destes seres indefesos.

Dada a relevância da temática escolhida e das suas consequências para o ambiente urbano, o presente artigo tem como aspecto nuclear buscar respostas para o seguinte questionamento: O Município enquanto ente federativo tem responsabilidade político-administrativa para proteger os direitos dos animais abandonados?

A metodologia de investigação adotada foi a dedutiva e o procedimento foi o lógico-sistemático, bem como o hermenêutico e o teleológico. Como técnicas de pesquisa foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, com a análise de doutrinas jurídicas, acerca do Direito Ambiental, Direito Constitucional e Direito Administrativo, além da análise de documentos eletrônicos, bem como artigos publicados na internet. Fez-se, da mesma forma, o estudo de legislações que envolve a disciplina e de entendimentos jurisprudências.

Para o alcance dos seus objetivos, parte-se, inicialmente, de um estudo acerca da fundamentação teórica em torno dos direitos dos animais, com a sua

consequente confirmação, tendo em vista a capacidade de sentir e sofrer destes seres. Logo após, discute-se a técnica de repartição de competência dos entes federativos para, então, adentrar-se à análise teórica das responsabilidades do ente estatal. Chega-se, assim, ao núcleo do estudo, a reponsabilidade do Município propriamente dita. E, finalmente, em consequência, serão apresentadas as passíveis formas de resolução da problemática.

Pretende-se com o presente artigo contribuir com o avanço do estudo a respeito da proteção e guarda dos animais abandonados, tendo em vista ser um tema de pouca abordagem no meio acadêmico. E, fundamentalmente, demonstrar a responsabilidade dos Poderes Públicos, mais especificamente do Município, com fito de conscientização e de efetivação do seu dever constitucional de zelar pela fauna.

2. OS ANIMAIS COMO SUJEITOS DE DIREITOS

Os animais não humanos, infelizmente, até os dias atuais, ainda são considerados como coisas/propriedades e por causa desta definição não poderiam ser apontados como portadores de direitos subjetivos que os protejam. Esta percepção é ultrapassada, sendo consequência de um pensamento antropocêntrico que faz parte da História da humanidade, ou seja, o homem considerado como centro do universo e por isto o remanescente ao seu redor figurando em posição de inferioridade.

Em decorrência do relato, os animais humanos sentem uma dificuldade em reconhecer os direitos dos animais irracionais, sob argumento de àqueles serem superiores, pois dotados de personalidade e raciocínio. Desta maneira, os humanos teriam que governar sobre os outros seres, estes, assim, subjugados às suas vontades.

Acontece que nos dias atuais busca-se uma desconstituição destes argumentos, como já dito, ultrapassados, além de hostis e até mesmo imorais, para colocar o homem ao lado das demais espécies, haja vista os animais irracionais estarem englobados como seres vivos, os quais são sencientes, capazes de sentirem dor e sofrimento sejam físicos ou psíquicos. Assim, para que haja a possibilidade de garantia de direitos não se deve observar a capacidade de

raciocinar dos sujeitos, mas a possibilidade de serem passíveis de sofrimentos, isto é, por possuírem sentimentos.

Portanto, estes seres indefesos também possuem direitos, os quais os defendem e protegem, tendo vista a sua incapacidade de o fazerem sozinhos. É importante frisar que os animais habitam a terra antes mesmo dos homens e do mesmo jeito que estes possuem direitos que lhes são inerentes, são os chamados direitos naturais- direitos mínimos e básicos à vida de todo ser vivo, como o direito à vida, à alimentação, à liberdade, à integridade física, entre outros. Desta forma, o respeito aos direitos das outras espécies devem ser observados. Logo, é um dever no mínimo moral.

Enfim, os animais devem ser considerados como possuidores de direitos pela sua simples condição de seres vivos. Percebe-se, nessa linha, que, com o passar dos tempos, a proteção aos animais tornou-se algo essencial o que fez surgir a necessidade de uma regulamentação positiva, quer dizer, por meio de legislações, para garantir-lhes de formas mais efetivas esses direitos.

Além do mais, cumpre destacar a existência de sociedades de proteção aos animais, como por exemplo o Fundo Mundial para preservação da Vida Selvagem, que lutam pelo direitos destas criaturas e pela eficácia das leis. Todavia, hoje em dia, estes seres indefesos encontram guarida também na própria população, onde pessoas empreendem todos os esforços para lutar pelo bem estar destes seres. Ademais, entre todas as preocupações estão presentes às referentes ao abandono, que traz, como consequências, até mesmo a superlotação das ruas municipais.

Outrossim, como se faz uma referência específica aos direitos dos animais irracionais, tendo em vista a sua impossibilidade de defesa, ressalta-se que os seus direitos surgem a partir das criações de legislações que os resguardam e, portanto, definem-se como sujeitos de direitos.

O tema sobre a defesa e proteção dos animais se tornou algo tão relevante, devido aos maus-tratos e abandonos, que em 27 de Janeiro de 1978, foi promulgada, em Bruxelas, a Declaração Universal dos direitos dos Animais, responsável pela consagração internacional da titularidade de direitos por parte dos animais, em face dos mesmos serem dotados também de sentimentos e sensações.

A proteção jurídica aos animais é norteada por alguns princípios, quais sejam, a subsistência, o respeito integral, a representação adequada, a participação comunitária, a obrigatoriedade de intervenção do Poder Publico e a proporcionalidade.

a) Subsistência- garante ao animal os direitos básicos a sua sobrevivência, de forma que consiga o seu bem-estar.

b) Respeito integral- devem ser respeitados em todas as suas formas, com fito de que não lhes sejam causados nenhum sofrimento, seja físico, psíquico ou a seu próprio bem-estar. Além do que devem ser preservadas as suas liberdades (Nutricional, Ambiental, sanitária, psicológica e comportamental).

c) Representação adequada- garantia de representação em juízo pelo Ministério Público.

d) Participação comunitária- Também é dever da coletividade a tutela aos direitos dos animais. Assim, trabalham em solidariedade com o Poder Estatal.

e) Obrigatoriedade de intervenção do Poder Público- o Poder Público tem o dever de tutela aos direitos animais, e portanto, não pode se esquivar de tal.

f) Proporcionalidade- utilização dos meios adequados segundo as necessidades dos animais, visando os melhores mecanismos. Salienta-se que este princípio sempre deverá ser utilizado quando estiver em jogo a qualidade de vida e o bem estar animal em face de conflitos entre outros princípios e regras do Direito Animal.

No Brasil, os direitos dos animais encontram amparo no Direito positivo (Constituição Federal, leis federais, estaduais e municipais) com a finalidade precípua de assegurar sua defesa e proteção, regulando, portanto, as suas relações com os homens, disciplinando as competências, quem os podem representar, bem como qual a justiça competente para julgar as causas que os envolvem, além de especificar o que são a eles resguardados.

A problemática se manifesta por que o homem, muito embora, tenha regulamentado os direitos dos animais, agiu com vista à preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado ao seu bem estar, sem, contudo, observar as necessidades dos animais.

Vivencia-se um processo de transformação. Nessa linha, a própria Constituição Federal, no art. 225, traz uma preocupação com a fauna.

A Constituição Federal de 1988 preocupa-se em regulamentar, em capítulo específico sobre o meio ambiente, todas as formas de defesa e proteção que devem ser manejados. Além do mais, o seu âmago deixa límpido o dever do Poder Público e da coletividade em efetivá-los. Desta maneira, vê-se que cabe ao Estado e à população cuidar, proteger e zelar o meio ambiente, consequentemente à sua fauna, por seu elemento constitutivo.

Além da Constituição Federal, há leis federais que disciplinam a matéria, que, inclusive, são bastante importantes para a compreensão à evolução dos direitos dos animais irracionais.

Em 1924, antes mesmo da Constituição da República de 1988, fora promulgado o Decreto 16.590, o qual procurou coibir a crueldade contra os animais, principalmente, no que se referia às casas de diversões públicas, que se utilizavam destes seres de forma inapropriada, levando-os ao sofrimento físico e psíquico para proporcionar momentos de lazer aos homens.(BRASIL, 1924).

Já em 1934, Getúlio Vargas editou o Decreto-Lei 24.645, vedando qualquer espécie de maus-tratos a todos os animais. Portanto, disciplinavam-se quais eram os atos de crueldade, no qual se inseria o abandono. (BRASIL, 1934).

Ocorre que, como explicitado alhures, não existia uma preocupação com os animais em si ou com um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que levava a ineficácia das normas criadas, que, na prática, tornavam-se, apenas, letras de lei sem sentido. Todavia, deve-se constatar que o Dec.-Lei 24.645/34 foi crucial para impulsionar a criação de novas leis sobre o tema e o desejo de um efetivo cumprimento das regulamentações que estavam sendo criadas para proteger os animais em todas as suas espécies.

Desta forma, surgiu em 1941 a Lei de Contravenções Penais, que regulamentou os maus-tratos aos animais e trouxe, neste sentido, os casos de experiências feitas em animais para fins didáticos ou científicos, considerando-os como delitos de menor potencial ofensivo. (BRASIL, 1941).

Quanto às práticas de experiências com animais, a Lei Federal 6.638/79, regulamentou a vivisseção. Verifica-se que a prática não se tornou proibida, todavia

ganhou um código de conduta na tentativa de evitar os sofrimentos dos animais, exigindo-se a sua realização com uso de anestesia no animal. (BRASIL, 1979).

Assim, surgiu o pensamento de que sem consciência, ou seja, utilizando-se de animais para as experiências, não haveria lugar para a ciência.

> Com base nessa consciência Russel e Burch, em 1959, estabeleceram os princípios dos três Rs (erres) na experimentação de animais: *replace, reduce e refine.* De forma sintética, pode-se dizer que *replace* é o princípio que busca a substituição dos animais por outros métodos alternativos, tais como testes *in vitro*, modelos matemáticos, simulações em computador. *Reduce* é o princípio que busca a redução das pesquisas tendo como justificativa a compaixão e a conservação ambiental. O *refine* prega o refinamento das técnicas utilizadas, a fim de minimizar a dor e o sofrimento dos animais nas experimentações. (MASHIO, 2005, p.8).

Em respeito ao caráter científico do trabalho, deve-se informar que existem argumentos contrários à defesa dos animais, sendo os mesmos suscitados sob alegação de que as utilizações dos animais para a prática de experiências são muitos importantes, haja vista a contribuição científica decorrente.

No entanto, mesmo assim, são evidentes as consequências irretratáveis que estas condutas podem ocasionar nos animais, pois além de dor e sofrimento, podem leva-los até a óbito. Desta maneira, este é um assunto que deve ser pensado e repensado, com bastante estudo, para que os animais saiam da linha de frente na utilização em experiências. Como dito a todo tempo, os animais são seres vivos como qualquer outro, sensitivos, e não devem ser utilizados como “cobaias”.

Por outro lado, após a Carta Política foi regulamentada a lei dos Crimes Ambientais, Lei 9.605/1998. Nesta, há seção específica destinada aos crimes contra a fauna e às respectivas penas (Seção I, art. 29 ao 40). A referida lei trata essencialmente dos animais silvestres, sem todavia deixar de observar os demais- domésticos, domesticados, nativos ou exóticos- ao expor, em seu art. 32 as penalidades previstas dos crimes de maus-tratos praticados a qualquer espécie.

> Os animais- selvagens, silvestres ou domésticos- a exemplo do homem, são detentores de uma dignidade que lhes é própria. Assim sendo, têm direito à vida e a uma existência dignas, resguardadas as características de cada espécie. Como consequência desse direito, aos humanos impõem-se o dever e a obrigação, não apenas moral, mas também jurídica, de se absterem de qualquer prática abusiva, violenta, cruel, degradante para com os animais. (MASCHIO, 2005, p.31).

Deve-se ressaltar que o estudo da proteção aos animais se tornou algo tão relevante que os Estados e os Municípios também tem procurado regulamentar a matéria, com o desígnio de evitar o sofrimento animal e dar-lhes uma melhor condição de vida, no sentido de garantir o seu bem-estar.

Sucede que nem todos os Estados e Municípios têm esta preocupação, assim como a tutela animal específica para regiões e localidades não é menos importante. Pelo contrário, trata-se de aspecto essencial para o esclarecimento da problemática.

O abandono, por exemplo, é um assunto bastante peculiar a cada localidade, o que leva todo governante, especificamente, a ver as necessidades de sua cidade e desenvolver políticas de melhoria, especialmente, por meio de legislações municipais.

É corriqueiro ver, principalmente, cães e gatos soltos pelas ruas das cidades, em total situação de abandono, vivendo à mercê de sua própria sorte, muitas vezes adoentados, colocando em risco a sua própria vida e as vidas dos seres humanos que vivem na sociedade. Surge, então, em decorrência, uma nova problemática, qual seja a reprodução de animais de ruas, superlotando mais e mais as vias públicas. Assim, muitos são maltratados e até mesmo mortos por homens sem coração, que, acabam por contar com a inércia estatal como aliada dos seus interesses.

Vê-se que apenas poucos Municípios se preocupam com a questão. Mesmo nestes, observam-se, em certos casos, o uso de medidas para retirada destes animais das ruas, apenas como forma de evitar problemas à população humana e não aos próprios animais. Mas não é assim que deve ser. A própria Constituição confere aos Municípios competência para legislar sobre o tema, para resguardar os direitos dos animais, com vistas a sua proteção.

Além do mais, toda ação e omissão que ocasionar um dano, gerará uma responsabilidade, como adiante será explicado. E, os Municípios à luz das distribuições de competências federativas, não podem se eximir da responsabilidade por suas condutas omissivas a respeito da proteção animal.

Então, conclui-se que:

> Devem ser considerados titulares de certos direitos, não em razão de se reconhecer aos humanos a prerrogativa, a faculdade de não os verem sendo tratados com crueldade, maus-tratos ou violência, mas porque os animais são efetivamente sujeitos de direito. Mas com que fundamento se lhes outorgam direitos? Pela pura e simples condição de seres vivos, dotados de sistema nervoso central, colocados neste planeta não pela mão do homem, mas por uma força superior. Eles sentem dor, fome, frio, calor, sede, sofrem enfim. Por isso animais não-humanos, nos aspectos sensoriais, encontram-se em posição de igualdade com relação aos humanos. E tal é essa igualdade, que se se reconhece aos homens direitos fundamentais, decorrentes de sua própria natureza, também se os deve reconhecer às demais espécies, pois cada qual possui uma natureza que lhe é própria. (MARCHIO, 2005. p. 15).

Portanto, os animais são sujeitos de direito devido a sua condição de seres vivos sensitivo, levando-os às titularidades de direitos.

3. A TÉCNICA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA NA FERAÇÃO BRASILEIRA

Inicialmente, é de bom alvitre definir-se o que é Federação para depois adentrar-se à divisão de competências entre os entes federativos.

A Federação é um modelo de organização político-administrativa do Estado, no qual há união entre os Estados para constituir um novo Estado, ou seja, os estados se reúnem para formar um Estado Federal, que é soberano, descentralizado, onde os entes são autônomos entre si.

Como bem preleciona Alexandre de Moraes, em seu livro de Direito Constitucional, ao citar Geraldo Ataliba:

> exsurge a Federação como a associação de Estados (foedos, foederis) para formação de novo Estado (o federal) com repartição rígida de atributos da soberania entre eles. Informa-se seu relacionamento pela ‘autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal’ (Sampaio Dória), caracterizadora dessa igualdade jurídica (Ruy Barbosa), dado que ambos extraem suas competências da mesma norma (Kelsen). Daí cada qual ser supremo em sua esfera, tal como disposto no Pacto Federal (Vitor Nunes). (2010, p. 273).

Desta forma, o Estado Federal que traz consigo o cânone da indissolubilidade, proclamado logo no artigo 1º, *caput*, da Carta Política, confere aos seus componentes os atributos de auto-organização, autoadministração e autogoverno.

A auto-organização consiste na capacidade dos entes federativos construírem ordenamento jurídico próprio para sua estruturação e organização. A autoadministração os permite o exercício das competências administrativas e legislativas. E, o autogoverno é a capacidade dos entes políticos organizarem suas estruturas de poder (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Ademais, o Federalismo é elevado à condição nuclear de cláusula pétrea, o que torna, portanto, qualquer tentativa de abolição impraticável, em consonância com os termos do artigo 60, §4, II, da Carta Magna.

Explicado o que é Federação e sabendo que os entes federativos são autônomos e possuem competências disciplinadas pela CF/88, passa-se ao estudo das competências da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios.

A competência é o poder atribuído a determinado órgão com a finalidade precípua de exercer uma função. E, a divisão daquela entre os entes federativos será de finalidade da Constituição, a qual determinará as competências legislativas, administrativas e tributárias de cada órgão.

Cumpre destacar que esta divisão tem como postulado geral o princípio da predominância do interesse. Desta maneira, as competências outorgadas à União assim o foram por terem caráter Geral, na mesma medida em que aos Estados foram atribuídas as de abrangência regional, assim como aos Municípios àquelas de interesse local. A natureza federativa híbrida do Distrito Federal provoca a cumulação de competências legislativas e administrativas estaduais e municipais sob o seu manto.

Outra premissa basilar para o entendimento da técnica de repartição de competências entre os entes federativos, consagrada pelo Constituinte Originário, consiste no elenco exaustivo das competências da União e na indicação das de responsabilidade municipal, em conformidade com o disposto no art. 30, CF. Deve-se salientar, também, a opção por atribuir aos Estados-Membros a responsabilidade pelas denominadas competências remanescentes, como esclarece o art. 25, §1º, da Carta Política.

Quanto às competências legislativas, o Constituinte regulamenta a elaboração de leis em consonância com as competências administrativas, haja vista a perspectiva associativa entre elas.

Veja-se que a União possui competência privativa na edição de suas normas como dispõe o art. 22 da CF, o que permite a delegação de parcela de suas atribuições aos Estados.

No que tange aos Estados, foram-lhes atribuídas funções específicas como observa-se nos §§2º e 3º do Art. 25, CFR, sem contudo, deixar de observar as competências residuais que lhe pertencem. Já os Municípios possuem competência para legislar a respeito de assuntos de interesses locais com fulcro no art. 30, I, CF, até mesmo de forma suplementar às leis federais e estaduais, art. 30, II, CF.

Não obstante, encontra-se regulamenta pela lei maior os atributos comuns a todos os órgãos, Art. 23 da CFR, os quais devem ser exercidos em igualdade por àqueles.

Frise-se que entre as competências comuns instituídas, encontra-se a de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como a de preservar as florestas, a fauna e a flora (Art. 23,VI e VII da CF/88).

Portanto, é de responsabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do DF a proteção à fauna e, consequentemente, aos animais abandonados pelas ruas da cidade, considerando-se que a fauna é definida como um conjunto de animais que convivem em um determinado espaço ou por um prazo.

Ressalte-se que existem matérias que podem ser legisladas por todos os entes federativos de forma concomitante, uma vez serem de competência concorrente daqueles. A Constituição Federal expõe em seu Art. 24, no qual traz rol taxativo das matérias sujeitas a elaboração de lei de todos os órgãos, quais sejam Direito Tributário, Financeiro, Penitenciário, Econômico e Urbanístico, de orçamento, florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recurso naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, entre outras. (BRASIL, 1988).

A competência legislativa concorrente descreve-se da seguinte maneira: a União estabelece as regras gerais sobre o assunto e assim, os Estados e Distrito Federal poderão tratar de forma específica da matéria legislada, quer dizer, criam normas específicas para o caso, com a finalidade de atender as necessidades de cada região, o que poderá ser de forma específica ou suplementar.

A criação de lei na forma específica dependerá da edição de uma lei federal prévia, o que permite, apenas, uma complementaridade acerca do assunto. Assim, a lei federal é a lei geral e àquelas criadas em sua complementaridade são leis específicas.

Já a edição de leis pela forma suplementar, Art. 24, §2º da CF, ocorre pela omissão de uma lei federal prévia, portanto, é criada uma lei pelos Estados e Distrito Federal sobre assunto que não foi legislado pela União, ou seja, a lei federal existe, mas apresenta-se com uma lacuna no assusto que o regulamenta. Todavia, deve-se lembrar que a norma criada não pode contrariar a lei federal.

Outrossim, os Estados e Distritos Federais também podem criar leis que disciplinem as normas gerais de determinado assunto quando a União, que deveria legislar, encontrou-se totalmente omissa. Portanto, desta maneira, há uma regulamentação geral do assunto, legislando com a competência plena, mas vale ressaltar que a qualquer momento a União pode prescrever sobre a matéria, o que levaria a suspensão da norma estadual naquilo que fosse antagônico à conduta legislativa criada pela União. No mesmo sentido em que eles deixam de regulamentar de forma geral e passam a fazê-la de forma especial. Determinando, assim, que a competência supletiva pode ser plena, no entanto temporária.

Ademais, os Municípios também terão capacidade legislativa suplementar, no caso à lei federal e estadual, considerando-se ser fundamental para atender o seu interesse local, consequentemente obedecendo analogicamente as mesmas regras acima descritas, além do que em se tratando de prescrição posterior por àqueles órgãos, União e Estados, os Municípios passam a regulamentar o assunto de forma especifica.

Para o presente artigo é crucial expor que há competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para legislar a respeito da fauna, assim como à proteção e defesa da saúde.

No que se refere as competências tributárias precisa-se saber que são de comando geral da União, restando aos Estados e Municípios tratar-se do assunto de forma suplementar.

Desta maneira, por tudo que fora supramencionado, permite-se dizer que a Constituição efetiva uma divisão de competências com fulcro em um equilíbrio

federativo. Ademais, que não há uma hierarquia entre as competências fixadas a cada ente, ou seja, cada um é responsável por sua atribuição não podendo invadir a matéria do outro, sob pena de inconstitucionalidade.

Percebe-se, portanto, que as competências privativas legislativas da União (Art. 22, CF) são decorrentes das administrativas (Art. 21, CF), assim como a legislação concorrente entre os entes federativos (Art. 24, CF) consiste em uma distribuição de atribuições órgão estatal em conformidade com as competências comuns que lhes são previstas no texto da Lei Maior (Art. 23, CF).

4. RESPONSABILIDADE ESTATAL

A responsabilidade do Poder Público é o fenômeno pelo qual procura-se restaurar o equilíbrio rompido na relação jurídica, por ação ou omissão do Estado. Portanto, será uma forma sancionatória pelo exercício de suas atribuições. Esta responsabilidade classifica-se em civil, penal e administrativa.

O Direito Ambiental visa o estudo do meio ambiente e sua regulamentação jurídica com finalidade precípua de sua defesa e preservação para os presentes e futuras gerações, motivo pelo qual reflete a busca por um ambiente ecologicamente equilibrado. Além do mais, vê-se àquele interligado, com pressupostos lógicos e inafastáveis, ao direito à sadia qualidade de vida, o que demonstra diretamente a sua ligação com o direito saúde.

Portanto, tendo em vista a sua grande importância, que fora inserida de forma essencial pela Constituição Federal de 1988, em seu Art. 225, o Poder Público tem a responsabilidade de sua defesa e proteção. Desta forma, a proteção ambiental é incumbência do Poder Público em todos os níveis de governo (LOPES, 2014, p. 593). A CF/88, assim, traz normas de proteção ao meio ambiente, ressalvando que este fora conceituado pela Lei 6.938/1981- Política Nacional do Meio Ambiente.

> Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
>
> I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. (BRASIL, 1988).

Outrossim, a CFR cuida separadamente de alguns elementos integrantes ao meio ambiente, tratando especificamente de suas tutelas jurídicas. E, como estes elementos são do patrimônio público é inevitável que o Estado assuma as funções de legislar, executar, julgar, vigiar, defender e até mesmo impor sanções acerca da temática, o que o leva a potencialmente ser responsabilizado pelos seus atos, sejam eles comissivos ou omissivos, haja vista tratar-se de um dever estatal. Nesse sentido, dispõe o art. 225, I e VII, CF:

> 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:
>
> **I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas**
>
> II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento)
>
> III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)
>
> IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)
>
> V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)
>
> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
>
> **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. (Regulamento)**". (Grifo do Autor). (BRASIL, 1988).

Não obstante, cumpre destacar que ao ser determinado ao Poder Público à proteção à fauna, são incluídos neste conceito todos os animais indistintamente, pois todos merecem ser respeitados e não devem ser submetidos a nenhum tipo de crueldade ou sofrimento.

Salienta-se que o Estado também pode ser objeto de responsabilidade civil, penal e administrativa no meio ambiental, devendo-se destacar que, embora

cumulativos, a sua natureza é diversa, consoante disciplina o art. 225, §3º da CF. Sobre a abordagem, aponta Édis Milaré:

“Como se vê, a danosidade ambiental, potencial ou efetiva, pode gerar uma tríplice reação do ordenamento jurídico, ou seja, um único ato pode detonar à imposição de sanções administrativas, penais e civis”.(2013, p. 198).

4.1. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

A tipificação da responsabilidade civil do Estado parte da existência de três elementos essenciais, quais sejam a conduta, o dano e o nexo causal. Além do mais, dependendo da situação, acrescenta-se o elemento subjetivo, dolo ou culpa, salientando-se que a ausência de qualquer deles levará a excludentes de responsabilidade.

A partir da responsabilidade civil do Estado surge a necessidade do Poder Publico responder pelos danos extrapatrimoniais ocasionados pela sua conduta, comissiva ou omissiva, obrigando-o à reparação.

A responsabilidade civil passou por uma evolução que se faz necessária lembrar com fito de melhor entender-se a sua fase atual. Desta forma, foram criadas diversas teorias até chegar aquelas que hoje são regulamentadas.

A primeira teoria adotada foi a da Irresponsabilidade Estatal, ou seja, durante esta época o Estado não respondia pelos atos que praticava, tendo em vista que ele ditava as regras que eram insuscetíveis a erro. Era típica dos Estados Absolutistas, fundada na soberania estatal, envolta em um ambiente em que justificadas em teorias como a da origem divina do poder. Daí, preponderava a primazia da realeza sobre a sociedade, a infalibilidade e irresponsabilidade do estado. Cumpre destacar que tal teoria jamais foi adotada no Brasil.

Em seguida, surgiu a necessidade de atribuir responsabilidade ao Estado, motivo pelo qual surge no ordenamento jurídico previsão legal expressa sobre a circunstância, característica da Consagração do Estado de Direito. Nesse cenário, destaca-se que, muito embora, já houvesse abstrato a permitir tal imputação, a expressão responsabilidade ainda era inexistente.

Posteriormente, retirou-se a necessidade de previsão legal e inseriu-se a de demonstração de elementos subjetivos, o que materializou a construção da teoria subjetiva da responsabilidade estatal.

A responsabilidade subjetiva explica-se pelo fato de ser necessária a comprovação de dolo ou culpa do agente para que ao ente estatal sejam imputadas as condutas praticadas, sejam atos lícitos ou ilícitos, bem como omissivos. Portanto, a caracterização do elemento subjetivo fundamenta-se na intenção do agente causador do dano, haja vista vislumbrar-se ou não a deliberada vontade agido contrariam o Direito. No Brasil, a teoria acima citada foi adotada, inicialmente, no Código Civil de 1916 e, atualmente, ainda é utilizada, porém em situações específicas.

Nos dias atuais está disciplinada no Art. 186 do CC, que diz:

"Art. 186**.** Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito". (BRASIL, 2002).

Subsequentemente ao desenvolvimento da teoria subjetivista, a partir do seu substrato teórico concebeu-se uma nova vertente mais conhecida como teoria da culpa do serviço ou culpa anônima. Frise-se que o seu arcabouço normativo é decorrente das concepções subjetivistas, fundadas no dolo ou na culpa (negligência, imprudência ou imperícia), contudo a sua singularidade teórica decorre da má prestação do serviço, sua ineficácia ou até mesmo da omissão estatal. Sendo assim, sucede o fenômeno consistente na despersonalização da culpa, quer dizer, a culpa demonstrada não é a do agente público, mas do serviço.

Por outro lado, vê-se que a responsabilidade do Estado não poderia reger-se dependendo da comprovação de culpa ou dolo dos seus agentes, pois o Poder Público não deveria ter o mesmo tratamento das pessoas privadas, motivo pelo qual se criou uma nova teoria da Responsabilidade Civil estatal, chamada teoria Objetiva. Aqui, o Estado responderá objetivamente pelos seus atos, e para tal serão exigidos apenas a presença dos elementos objetivos (conduta do agente, dano causado e nexo de causalidade, entre a conduta e o dano) para o ressarcimento. Ela surge no Brasil a partir da Constituição de 1946 e perdura até os dias atuais.

Encontra-se regrada na CF/88 em seu Art. 37, §6º:

> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
>
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. (BRASIL, 1988).

Ainda, pode-se encontrá-la no Código Civil, em seu Art. 927, PÚ:

> Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.
>
> Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (BRASIL, 1988).

Celso Antônio Bandeira de Melo diferencia as duas teorias- objetiva e subjetiva- alegando por um lado a simples relação causal entre a conduta e dano, e por outro a necessidade de uma conduta dolosa ou culposa, expondo nos seguintes termos:

> Há responsabilidade objetiva quando basta para caracterizá-la a simples relação causal entre um acontecimento e o efeito que produz. Há responsabilidade subjetiva quando para caracterizá-la é necessário que a conduta geradora de dano revele deliberação na prática do comportamento proibido ou desatendimento indesejado dos padrões de empenho, atenção ou habilidade normais (culpa) legalmente exigíveis, de tal sorte que o direito em uma ou outra hipótese resulta transgredido. Por isso é sempre responsabilidade por comportamento ilícito quando o Estado, devendo atuar, e de acordo com certos padrões, não atua ou atua insuficientemente para deter o evento lesivo". (MELO, 2010, p. 1005).

Ademais, a responsabilidade objetiva poderá decorrer de condutas lícitas ou ilícitas. Àquelas baseadas no principio da isonomia, como forma de evitar que o particular suporte o dano em detrimento do interesse da coletividade, exigindo-se para tanto, que se trate de um dano anormal- foge as condições de convívio social- e específico- atinge uma pessoa ou um grupo de pessoas particulares e não à coletividade-. Se assim não fosse, estariam configurados no risco social a que todos estão sujeitos.

Já as condutas ilícitas promovem a responsabilidade como consequência do princípio da legalidade, contemporaneamente consubstanciado na ideia de juridicidade, que impõe ao Estado a submissão de todas as manifestações administrativas aos ditames de regras e princípios existentes no ordenamento jurídico.

Outrossim, é essencial compreender que a responsabilidade objetiva é norteada pela teoria do risco administrativo. A atividade administrativa é por si arriscada e o Estado assumiu o risco de exercê-la, motivo pelo qual será obrigado a reparar o dano, independente de culpa. Como leciona Felipe Peixoto Braga Netto em seu Manual de Responsabilidade Civil do Estado:

"Quem, com sua atividade, causa risco aos direitos de outrem, deve responder pelos danos que a atividade venha a causar, mesmo que não haja culpa". (2015, p. 93).

Portanto, o Estado será responsável pelas suas atividades, em decorrência do prejuízo que àquelas podem causar à terceiros. Todavia, são admitas as excludentes de ilicitude.

Do mesmo modo a responsabilidade objetiva também se apodera da teoria do risco integral, onde o Estado é reputado como garantidor universal e, à vista disso não se admite nenhuma excludente de ilicitude, diferenciando-se, nesse aspecto, da teoria do risco administrativo, explicada anteriormente. Assim, no que tange ao risco integral, a responsabilidade será imposta mesmo que ausente o nexo causal, o que se aplica de forma excepcional a algumas situações, tais como as decorrentes de atos terroristas, danos ambientais e danos nucleares, bem como, atualmente, o conhecido seguro DPVAT.

Especificamente ao dano ambiental, que é incisivo ao alcance do objeto do presente trabalho, é crucial a informação de que a responsabilização objetiva pelo risco integral é determinada nos casos de ação, assim como nos de omissão Estatal.

O dever de reparação com fito de evitar a continuação ou repetição do dano evidencia a principal função da responsabilidade civil, qual seja, a sua característica eminentemente preventiva, materializada pelo caráter pedagógico da punição. Nesse sentido, busca-se que a sanção aplicada ao autor não seja ínfima

diante de sua situação econômica, observados a conduta praticada e o dano ocasionado evitando-se a procura por meios acautelatórios a fim de evitar reincidências.

Todavia, não se pode esquecer que também há uma função repressiva, ou seja, o objetivo de punir o autor pela prática do ato gerador do dano, mas, devendo-se salientar que, contemporaneamente, existem outras mais relevantes no contexto da responsabilidade civil.

Podem ser mencionadas também as funções compensatórias e reparatórias. As compensatórias serão aplicadas nos casos de danos morais, onde são utilizadas como mecanismo para minorar a dor da vítima. Já as reparatórias dizem respeito aos danos materiais, os quais serão ressarcidos com a finalidade de retorno a situação inicial, antes do dano ter sido gerado, portanto, refere-se ao *status quo ante*.

Frisa-se que no Direito Ambiental será utilizada como uma medida acautelatória objetivando impedir a degradação do ambiente, em todas as suas formas e, portanto, regida pelos princípios do Direito Ambiental, quais sejam o da prevenção, aplicadas a riscos conhecidos e concretos e o da precaução, veiculadas quando presentes perigos desconhecidos, embora prováveis.

A responsabilidade civil no Direito Ambiental é objetiva, uma vez que não exige a comprovação de culpa ou dolo, satisfazendo-se pela presença do dano e nexo causal. No entanto, cumpre destacar que o nexo causal pode ser dispensado em algumas situações, tendo em vista a importância do bem tutelado, qual seja o meio ambiente. Além do mais, é salutar conhecer que a responsabilidade civil neste caso também é solidária, melhor explicando, há uma perpetuação da lesão sofrida a outrem, motivo pelo qual a responsabilidade será daquele que praticou a lesão ao ambiente ou então o favoreceu.

Outrossim, a adoção da teoria do risco integral, caracterizada pela prescindibilidade quanto à investigação de culpa, irrelevância da ilicitude da atividade e inaplicação das causas excludentes de responsabilidade (caso fortuito, força maior e culpa exclusiva da vítima) procurou tornar mais rígido o sistema que tutela a sua defesa e proteção do meio ambiente. Ademais, a reparação deverá ser fundamentada no princípio da proteção integral, pois a lesão sofrida terá que ser

recuperada em sua integridade e, nos casos de indenização, o valor deverá ser revertido aos Fundos de Defesa dos Direitos Difusos.

4.2. RESPONSABILIDADE CIVIL POR OMISSÃO DO ESTADO

O ato omissivo do Estado deve ser da mesma forma que o comissivo, responsabilizado. Aqui a responsabilidade será adotada com base na teoria da culpa do serviço, anteriormente explicada. Nestes casos não será necessária a prova da omissão do agente público, haja vista que tão somente a ocorrência do dano já acarreta a tipificação, em face da inobservância do dever legal de agir. Assim, o nexo causal será um vínculo lógico-normativo entre a conduta omissiva e o dano proporcionado com a ausência do ato. Desta maneira, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito, destacando-se que a omissão não será considerada a condição do dano ocasionado, mas a sua causa.

Deve-se observar, também, que para sujeitar o Estado a responsabilidade civil, a conduta omissiva deve ser juridicamente relevante e, portanto, especifica e qualificada, pois quanto mais específica, mais claro será o dever legal violado. Assim, quando presente uma omissão Estatal genérica, o ente não deve ser responsabilizado, pois não é um segurador universal.

No entanto, esclareça-se que não há uma harmonia legal, doutrinária ou jurisprudencial quanto a classificação da responsabilidade estatal omissiva em objetiva ou subjetiva. Adota-se a primeira sob alegação de que ela será definida da mesma forma que nos atos comissivos, como disciplinado pelo Art. 37,§6º da CFR, o que, consequentemente, transforma a omissão na causa direta e imediata do dano. Portanto, a responsabilidade objetiva por omissão Estatal restará atestada independentemente do elemento subjetivo, bastando a presença do nexo causal. Inclusive, este entendimento também é perfilhado pelo Supremo Tribunal Federal.

> [...] Como se sabe, a teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros, desde a Carta Política de 1946, revela-se fundamento de ordem doutrinária subjacente à norma de direito positivo que instituiu, em nosso sistema jurídico, a responsabilidade civil objetiva do Poder Público, pelos danos que seus agentes, nessa

> qualidade, causarem a terceiros, por ação ou por omissão (CF, art. 37, § 6º). Essa concepção teórica – que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder Público, tanto no que se refere à ação quanto no que concerne à omissão do agente público – faz emergir, da mera ocorrência de lesão causada à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano moral e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais, não importando que se trate de comportamento positivo (ação) ou que se cuide de conduta negativa (omissão) daqueles investidos da representação do Estado [...]. (STF - ARE: 943719 SP - SÃO PAULO 0010000-96.2007.8.26.0072, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 03/02/2016, Data de Publicação: DJe-029 17/02/2016).

Os defensores da natureza subjetiva da responsabilidade estatal omissiva reconhecem a exigência do dolo ou culpa como elemento subjetivo e definidor do dano. Nesse sentido, Felipe Peixoto Braga Netto entende que a teoria subjetiva é hodiernamente dominante quanto à responsabilidade civil omissiva em geral, devendo tal realidade ser também aplicada à temática da responsabilidade omissiva ambiental.

Não obstante, deve-se salientar inexistir consenso doutrinário quanto à caracterização objetiva da responsabilidade omissiva estatal.

É de bom alvitre ressaltar que uma das principais formas de omissão do Poder Público é a de fiscalização em determinadas matérias, entre elas no que concerne ao Direito Ambiental, em razão de sua competência para zelar, cuidar, proteger, legislar e até mesmo punir as transgressões referentes àquela disciplina. Em tal contexto, a sua omissão pode ser determinante para o agravamento de danos ambientais e, portanto, se assim for, sua responsabilidade restará evidenciada.

O Poder Público, da mesma maneira, responderá pelas suas omissões quando possuir o dever legal, constitucional, de agir em defesa e proteção do meio ambiente. Como explicitado acima, a regra em matéria de responsabilidade civil geral omissiva é a aplicação da teoria subjetiva. Todavia em se tratando de Direito ambiental deve ser adotada a teoria objetiva. É o entendimento de Édis Milaré:

> na responsabilidade civil ambiental, regime totalmente especial, a culpa não entra pela porta da frente, tampouco pela dos fundos, ou mesmo a título de temperamento dos deveres do Estado. Eventual mitigação da responsabilidade estatal repudia o aproveitamento ou contrabando eufemístico, nem por isso menos indevido, da culpa". (MILARÉ, 2013, p. 437).

4.3. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA DO ESTADO

A responsabilidade administrativa será configurada quando houver infração aos princípios e regras da Administração Pública, sendo externada pela aplicação de sanções administrativas. É uma das mais importantes expressões do Poder Público, sendo vinculada diretamente ao denominado Poder de Polícia.

O Poder de Polícia é conceituado no art. 78 do CTN. Desta forma vê-se a seguir o que disciplina o referido artigo:

> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)
>
> Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder. (BRASIL, 1966).

Em linhas gerais vê-se que o Poder de Polícia consiste em um conjunto de prerrogativas administrativas destinadas à restrição do exercício das liberdades individuais e do uso, gozo e disposição da propriedade privada como mecanismo de ordenação dos interesses privado ao interesse público. Deve-se ressaltar que a terminologia é atualmente objeto de críticas doutrinárias, a exemplo do pensamento de Carlos Ari Sundfeld, que fala em atividade ordenadora do Estado.

“O Poder de Polícia consiste na ação da autoridade para fazer cumprir o dever, que se supõe geral, de não perturbar de modo algum a boa ordem da coisa pública”. (ARI, 2003, p. 11).

Desse modo, surge a ideia da polícia administrativa que tem como objeto principal a função administrativa, quer dizer, o Poder de Policia irá intervir com vistas ao cumprimento da legislação, do regime jurídico administrativo por meio da polícia administrativa. A sua atuação terá essencialmente o escopo preventivo, ou seja, objetivando impedir condutas que atentem contra a ordem. No entanto, em alguns casos, excepcionalmente, a referida polícia também possuirá uma função repressiva,

tendo em vista que a conduta já fora efetivada e o dano já é concreto, o que se ensejará a aplicação das sanções administrativas. Além do mais, não se pode esquecer que, da mesma forma, há uma função fiscalizatória, que é essencial para a atuação da polícia de forma repressiva. Porém, há de ser destacado que o principal escopo é, realmente, o preventivo, haja vista o seu principal objetivo ser evitar lesão à coletividade com fulcro no princípio da supremacia do interesse público sobre o privado.

Ademais, caracteriza-se por ser um poder discricionário, em regra, onde o administrador terá margem de escolha nas suas decisões. Assim poderá a seu ver, analisar o caso concreto e aplicar a solução mais adequada. No entanto, a legitimidade da ação administrativa reclama a observância dos princípios constitucionais explícitos e implícitos da Administração Pública, por óbvio. Nesse cenário, destaca-se o necessário cotejo entre o exercício da prerrogativa administrativa em tela e os princípios constitucionais implícitos da razoabilidade. Em outras situações dá-se o caráter vinculado do exercício da atividade ordenadora do Estado.

No âmbito do Direito Ambiental, destaca-se a atuação da chamada polícia administrativa ambiental, que age com vistas a possível imposições de sanções administrativas, o que é confirmado pelo art. 225, CF.

Enfim, caso o administrador não utilize do Poder de Polícia em forma de tutela ao meio ambiente restará omisso, e, assim, cometerá infração administrativa, decorrente de ato de improbidade, o que poderá leva-lo a perda de seu cargo. Desta maneira, fica evidenciado que no caso do poder de polícia administrativa ambiental a sua função mais utilizada e importante é a fiscalizatória.

4.4. RESPOSABILIDADE PENAL DO ESTADO

A Responsabilidade penal é uma obrigação de suportar as consequências penais pela sua ação ou omissão, haja vista serem tipificadas como crime ou contravenção penal. Ela será, portanto, uma consequência da conduta. Ademais, o agente responderá caso fique caracterizado os elementos da capacidade penal, a imputabilidade e a responsabilidade propriamente dita.

Desta maneira, será aplicada uma pena, tendo em vista a violação do direito tipificado em lei, as quais poderão ser privativas ou restritivas de direito, bem como de multa, entre outras.

Outrossim, com a finalidade de manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado, procurou-se, da mesma forma, amparo no direito penal, tendo em vista a grande violação que o ambiente vem sofrendo. Portanto, criminalizou-se certas condutas contrárias ao bem estar ambiental, tornando-as infrações penais.

A própria Carta Magna determina que as ações antiecológicas devem sofrer sanções penais, haja vista a possibilidade de responsabilidade penal. Além do mais, a Lei 9.605/98 dispõe sanções penais quanto as condutas lesivas ao meio ambiente.

Esta responsabilização e, consequentemente, punição, tornou-se essencial devido à grande relevância do objeto do Direito Ambiental a toda sociedade, pois há necessidade de defesa e proteção do meio ambiente para os presentes e futuras gerações.

Destaca-se que atualmente as pessoas jurídicas também são reconhecidas como sujeitos ativos em crimes ambientais, com amparo no art. 225, §3º, CF.

Além do mais, há de ser ressaltado que aqueles que têm o dever de evitar/impedir o dano, acaba se tornando partícipe do fato delituoso, o que levará, da mesma forma, a possibilidade de aplicação de sanção penal.

“Vale dizer que a ação ou omissão do dirigente deve exercer uma mínima influência no resultado, para que a ele se possa atribuir alguma responsabilidade” (MILARÉ, 2013, p. 469).

No mesmo sentido, as pessoas jurídicas poderão suportar penas de multa, restritivas de direito e prestação de serviços à comunidade.

No Direito Penal existem diversas tipificações quanto à crimes ambientais, entre eles há os tipificados contra a fauna, lembrando que abarcam todas as espécies de animais, sejam eles domésticos, domesticados ou silvestres. Estes crimes são regulamentos na Lei 5.197/1967 e no Dec-Lei 221/1967, nos quais para a aplicação da sanção será a adequação à gravidade do fato gerador do dano.

5. RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO AOS ANIMAIS ABANDONADOS

O Município é Pessoa Jurídica de Direito Público Interno e da mesma forma é um ente estatal que possui um representante, qual seja o Prefeito, eleito pela sua população. Assim, todas as condutas que o Prefeito efetivar no exercício de seu poder estarão vinculadas ao ente, o que o levará a responder por todos os danos ambientais que aquele causar no exercício de seu mandato.

Como já explicitado, o Município é um ente federativo autônomo, isto é possui uma tríplice autonomia, política, administrativa e financeira.

A autonomia Política, também chamada auto-organização, prevista no Art. 29, caput da CF decorre da possibilidade dos Municípios elaborarem suas próprias leis, definidas como Leis Orgânicas, desde que observem e respeitem a CF e a Constituição Estadual.

Percebe-se que a Lei Orgânica irá disciplinar os assuntos de interesse específico da localidade, tendo em vista a proximidade com as problemáticas locais, sabendo assim, o que precisa ser disciplinado para garantir uma maior efetivação na proteção ambiental. Ressalvando que não há hierarquia entre as leis, a não ser nos casos de competência concorrente entre os entes federativos.

> A Lei orgânica organizará os órgãos da Administração, a relação entre os órgãos do Executivo e Legislativo, disciplinando a competência legislativa do Município, observadas as peculiaridades locais, bem como sua competência legislativa comum, disposta no art. 23, e sua competência suplementar, disposta no art. 30, II; além de estabelecer as regras de processo legislativo municipal e toda regulamentação orçamentária. (MORAES, 2010).

É importante destacar que a competência legiferante é exercida pela Câmara dos Vereadores (órgão legislativo), todavia também há participação do Prefeito (Chefe do Executivo) nesta função.

A autonomia Administrativa regulada no Art. 30, IV a IX permitirá que os Municípios delimitem suas próprias atividades administrativas, conforme os seus interesses, na forma em que organiza suas funções e posteriormente as executam.

Quanto a autonomia financeira, cuida-se da capacidade que os Municípios possuem de criar suas receitas, dentro dos limites de sua competência, assim como efetivar suas despesas conforme as necessidades locais, obedecendo a legalidade.

Frise-se que a autonomia financeira é essencial para o desempenho das demais autonomias outorgadas aos Municípios, política e administrativa, pois lhe permite uma maior independência em relação aos outros entes federativos, assim permitindo-lhe executar os serviços necessários ao seu progresso, bem como lhe garantindo efetividade em sua autonomia.

Vale Ressaltar que todos os deveres e limitações dos Municípios serão impostos pela CF/88, em conformidade com o interesse o local (Art. 30, I da CF).

5.1. PROTEÇÃO JURÍDICA AO MEIO AMIBENTE (ANIMAIS IRRACIONAIS)

É responsabilidade do Município defender e proteger o meio ambiente em todas as suas formas, o que o leva em consequência à obrigação pela proteção da fauna- os animais em todas as suas espécies. Assim, como determinada pela Constituição Federal, passa esta proteção a ser um dever constitucional e sua violação incorrerá em aplicação de sanções, administrativa, penal e civil (art. 225, §3º da CF).

Além do mais, destaca-se a competência legislativa do Município para os casos em comentos, permitindo-lhe editar leis em todos os aspectos, inclusive sobre a retirada dos animais das ruas, bem como as colocações em abrigos públicos, criados pelo próprio Município, contratação de veterinários, para que assim haja um cuidado médico adequado permitindo uma sadia qualidade de vida e consequentemente o bem estar animal, entre tantas outras disciplinas que o Município pode legislar. Ressalte-se que sua limitação nesse campo fundamenta-se apenas na não contrariedade os ditames legais já impostos e hierarquicamente superiores.

Outrossim, é de salutar importância ficar claro que a coletividade também possui o dever precípuo de proteção a fauna e “que qualquer cidadão é parte

legítima para propor ação popular, com vistas a anular ato lesivo ao meio ambiente" (MACEDO, 2014, p. 276).

5.2. RESPONSABILIDADE OBJETIVA COM FULCRO NA TEORIA DO RISCO INTEGRAL PELA OMISSÃO DO MUNICÍPIO AOS CUIDADOS DOS ANIMAIS ABANDONADOS

O município no exercício de suas funções irá responder pelas atividades que seus representantes desempenharem, principalmente, quando violarem a ordem jurídica, pois o Direito atua justamente para restabelecer a relação jurídica afetada e proporcionar segurança à coletividade.

Assim, o Município será responsabilizado pelas suas condutas, comissivas e omissivas, que acarretarem um dano ao meio ambiente. Dentre elas, insere-se o abandono aos animais, que ao se encontrarem nas ruas são de inteira responsabilidade dos Municípios, devendo estes guardá-los e protegê-los. É importante destacar que mesmo sem a presença de dolo ou culpa, o Município sofrerá as sanções cabíveis, tendo em vista a importância jurídica do bem afetado, fundamentado pela teoria da responsabilidade ambiental integral.

Da mesma forma que os Municípios respondem pelas suas condutas comissivas não pode ser diferente nas omissivas, ou seja, nas condutas as quais deveriam agir para evitar o ato lesivo ocasionado, mas não o fazendo ensejam o dano provocado.

Veja-se, por exemplo, os casos dos animais que se encontram nas ruas das cidades estão a mercê da sorte e enfrentando dia após dia as dificuldades que a rua lhes proporciona, sem ninguém para protegê-los, sem alimentação adequada e muitos com a saúde afetada. O que o Município faz diante da situação? Muitas vezes nada. Ele, simplesmente, se omite seja na criação de leis que poderiam regulamentar a matéria, seja na formulação de políticas públicas voltadas ao bem estar animal para permitir aos animais uma expectativa de vida e até mesmo o encontro de um lar.

A responsabilidade objetiva é a teoria adotada no caso de reparação dos danos ambientais, tendo em vista que se a lesão ocorrida foi em virtude de uma

ação ou omissão do município, este deverá responsabilizar-se. Ademais, o Município nesta função assumiu, integralmente, todos os riscos que lhe são inerentes, e, portanto, mesmo que o dano tenha sido gerado por caso fortuito ou força maior, ele responderá, dado que como já dito alhures, mesmo que a ação não seja causadora do dano ela é ensejadora, isto é, a conduta do Município diante do acontecimento pode criar uma situação que propicie o dano.

A responsabilidade adotada para estes casos de abandono de animais é a responsabilidade objetiva, enquadrando-se no que foi exposto acima, na qual não há necessidade de comprovação do elemento subjetivo, mas, somente do nexo causal (relação entre a o dano e a conduta). Assim, dependendo, apenas, da presença dos elementos objetivos. A adoção da teoria do risco integral, impõe a responsabilidade ao Município desde que ele tenha concorrido para o ato, pois pressupõe uma responsabilidade ampla, baseada no risco da atividade, independente das causas excludentes de ilicitude, as quais não são consideradas como quebra do nexo causal. Desse modo, atua como forma de garantir os direitos dos animais, bem como para não permitir danos à saúde da população.

Desta maneira, o Município se omite quando tinha o dever de agir e por se tratar de um dano ambiental, não importando a culpa, mas a lesão, o que também se extrai do Art. 225, §3º da CF e Art 14, §1º da Lei 6938/81.

Quem terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal em face do Município será o Ministério Público da União e dos Estados, devendo, à vista disso recorrer ao Judiciário para que o Município cumpra com suas obrigações e, consequentemente, evite o dano decorrente de sua omissão.

Frise-se que a responsabilidade administrativa e penal dos Municípios será decorrente de ato ilícito, possuindo, portanto, as funções preventivas e repressivas. Já a responsabilidade civil terá função reparatória e preventiva. No entanto, será difícil quantificar o dano ocasionado, devendo, serem observadas as finalidades de precaução e prevenção para que haja efetividade na fiscalização.

5.3. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL

Aplica-se aos Municípios a Responsabilidade pelos animais abandonados nas ruas, haja vista seu dever constitucional de proteção e guarda ao meio ambiente. Além do mais a problemática é primordial, igualmente, pelo fato da observância da tutela à saúde, pois é notório que uma superpopulação destes viventes nas ruas é ambiente propício a proliferação de zoonoses, motivo pelo qual a omissão do ente munícipe transgride os direitos sociais.

Os tribunais têm prolatado suas decisões, e, portanto formado um entendimento jurisprudencial no sentido da responsabilização Municipal, como forma de impor o cumprimento da sua obrigação, pois abandono também é uma das formas de maus tratos aos animais.

Sobre o tema, tribunais diversos tem decidido com fito de corroborar o que fora defendido nesta tese. Todavia, cumpre ressaltar que a proteção deve ser efetivada a todas as espécies de animais, mas este artigo possui o escopo de esclarecer, principalmente, a questão daqueles conhecidos como domésticos (cães, gatos, cavalos, galinhas, entre outros)- os que podem conviver com os seres humanos.

Primeiro será analisado o Julgado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, o qual defende a aplicação da responsabilidade objetiva com adoção da teoria do risco integral aos Municípios pelo dano ambiental provocado, considerando irrelevante, portanto, as excludentes de ilicitude da responsabilidade civil.

> E M E N T A - APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR – CARÊNCIA DA AÇÃO – IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO – AFASTADA. MÉRITO – DANO AMBIENTAL – **RESPONSABILIDADE OBJETIVA – RISCO INTEGRAL – MULTA COMINATÓRIA – VALOR RAZOÁVEL**. RECURSO DESPROVIDO. **Estará ausente a possibilidade jurídica do pedido quando o ordenamento proibi-lo expressamente. No STJ firmou-se o posicionamento, sob o rito dos recursos repetitivos, no sentido de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral.** A multa cominatória tem finalidade coercitiva e não deve ser minorada quando fixada em valor razoável. APELAÇÃO CÍVEL. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA – RISCO INTEGRAL – CULPA DE TERCEIRO – IRRELEVÂNCIA. RECURSO DESPROVIDO. No STJ firmou-se o posicionamento, sob o rito dos recursos repetitivos, no sentido de que a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, **não sendo excluindo a responsabilidade a alegação de culpa de terceiro**. (TJ-MS - APL: 00000495120088120034 MS 0000049-51.2008.8.12.0034, Relator: Des. Odemilson Roberto Castro Fassa, Data de Julgamento: 08/06/2015, 4ª Câmara Cível, Data de Publicação: 10/06/2015). (Grifo do Autor).

O Egrégio Tribunal fundamenta sua decisão expondo que a adoção da responsabilidade objetiva, baseada no risco integral é entendimento sedimentado do STJ. Assim, para a sua caracterização exige, somente, a existência do dano e do nexo causal, independentemente da demonstração da culpa. Determina, pois, que o Juízo pode determinar a obrigação de fazer ou não fazer objetivando a restauração da relação jurídica violada visando a recomposição integral do dano.

Além do mais, argumenta que não cabe qualquer alegação quanto à inaptidão da conduta para o dano proveniente ao ambiente, alegando culpa de terceiros. E, no que se refere ao *quantum* indenizatório deverá ser aplicado de acordo com o princípio da razoabilidade, este analisado pelo *juiz a quo*, tendo em vista a proximidade com a situação concreta, podendo fazer inspeção *in locu*.

Já o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul na Apelação e Reexame necessário nº 70053319975, abaixo, ratifica o entendimento da jurisprudência anterior ao condenar o Município à implementação e manutenção de projetos com fito de proteger os animais abandonados, bem como àqueles sejam inclusos na Lei Orçamentária Anual.

> DIREITO AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABANDONO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS E DE TRAÇÃO. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. POSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO PELO JUDICIÁRIO. **A tutela da saúde e do meio ambiente se inserem no âmbito da competência do ente público municipal, na forma dos arts. 23, II e VI, e 30, I, da Constituição Federal. Portanto, inexiste óbice para que o Judiciário analise o mérito da presente ação e, uma vez reconhecida a omissão do Município para com seus deveres fundamentais de proteção do meio ambiente e da saúde pública, estabeleça medidas de correção a serem levadas a efeito pelo ente público de modo a sanar as omissões referentes ao cumprimento de seus deveres.** Situação que não caracteriza ofensa ao princípio da divisão de poderes. OFENSA AO PRINCÍPIO DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. NÃO ACOLHIDO. **O argumento defensivo pautado na reserva do possível, ou seja, em limitações de ordem orçamentária para a implementação de determinadas políticas públicas, não é absoluto. Os deveres de proteção que emanam das normas constitucionais de direitos fundamentais que tutelam o meio ambiente e a saúde pública, configuram posições jurídicas fundamentais definitivas e prima facie, a fim de que o Estado atue positivamente no sentido de realizar ações fáticas, caracterizando direito a prestações em sentido estrito**. No caso concreto, os princípios do direito fundamental ao ambiente e da saúde pública deverão ser objeto de ponderação com outros princípios que lhe são contrapostos normalmente, como o princípio da disponibilidade orçamentária. PROVA. ABANDONO DE ANIMAIS DOMÉSTICOS E DE TRAÇÃO. A prova testemunhal e documental coligida não dá margem a outra conclusão que não seja a da ocorrência de omissão do Município de São Sebastião do Caí no trato dos animais domésticos (cães e gatos) e de

> tração (cavalos), abandonados e em situação de risco existentes no Município. PREPONDERÂNCIA, NO CASO CONCRETO, DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE E DA SAÚDE PÚBLICA. Reconhecimento da insuficiência manifesta de proteção estatal por parte do município demandado com relação aos direitos fundamentais ao meio ambiente e à saúde pública, sendo, portanto, possível o controle judicial como decorrência da vinculação do Poder Judiciário aos direitos fundamentais e, consequentemente, aos deveres de proteção corolários. MEDIDAS DE CORREÇÃO DA OMISSÃO ESTATAL. DILAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO. Apelo parcialmente provido para dilatar para 150 (cento e cinquenta) dias **o prazo para elaboração dos programas e projetos definidos em sentença, a contar da publicação do presente acórdão, e para que a dotação de valores específicos e suficientes para a implementação e manutenção dos projetos relativos aos animais de rua seja incluída na Lei Orçamentária Anual de 2015**. REEXAME NECESSÁRIO. Mantidas as demais cominações da sentença. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. MANTIDA A SENTENÇA, QUANTO AO MAIS, EM REEXAME NECESSÁRIO. (Apelação e Reexame Necessário Nº 70053319976, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Julgado em 30/04/2014). (TJ-RS - REEX: 70053319976 RS, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira, Data de Julgamento: 30/04/2014, Segunda Câmara Cível, Data de Publicação: Diário da Justiça do dia 12/05/2014). (Grifo do Autor).

O Acórdão trata especificamente da omissão do Município diante os casos de abandono de animais domésticos (cães e gatos) e de Tração (cavalos), perante o seu poder-dever de tutela ao meio ambiente e à saúde.

Ademais, ratifica a competência do Município com fulcro no Art. 23, II e IV da CF/88, bem como seu Art. 30, I.

Para um melhor entendimento do caso em comento veja-se pontualmente as seguintes observações:

a) O grande problema da situação encontra-se, justamente, na omissão do Município frente seu dever de fiscalização do cenário ambiental Municipal com a superpopulação de animais nas ruas da cidade, enquanto deveria adotar medidas de proteção eficientes para impedi-lo, visando a proteção ou saneamento ambiental. E, o poder Judiciário mediante provocação pode e deve estabelecer medidas de correção pela omissão do ente munícipe.
b) A omissão do município, e, portanto, da proteção e guardas destes seres vivos não afetam, somente, o meio ambiente, tendo em vista o sofrimento e crueldade que os animais se submetem enfrente ao abandono, mas, da mesma forma a saúde, haja vista o aumento de riscos de zoonoses.

c) Não se pode falar que a população tem que conviver com abandono dos animais, sofrendo riscos de adquirir doenças. Desta maneira, em caso de assim acontecer o Município responsável está ferindo os direitos fundamentais, ao meio ambiente e a saúde (como comentado no item anterior), o que leva a violação de direitos sociais.
d) Os animais ao sofrerem abandono estão resistindo a um ato de crueldade, pois vive de forma degradante- deficiente- o que provoca uma exigibilidade imediata à resolução da adversidade. Além do mais, a própria Declaração Universal dos Direitos dos Animais assim determina a prática do abandono, ato cruel e degradante (Art. 6º).
e) Ficou comprovada nos autos do processo a insuficiência manifesta de proteção do poder Público, devendo, assim, ser sanada. Percebe-se que o ente tem o múnus, não, apenas, de retirar os viventes das ruas, mas também coibir as suas submissões, como no caso em tela, dos animais domésticos e de tração, em que se obriga a retirá-los da zona risco, ou seja, como por exemplo, os cavalos que não podem ser sujeitados a cargas pesadas, a falta de alimentação adequada, bem como horários de trabalhos exacerbados, mesmo quando possuam “donos”.
f) O município não pode alegar falta de dotação orçamentária como desculpa para omissão de cuidados, ao contrário possui o encargo de elaboração de projetos pra incluí-los na Lei Orçamentária Anual.
g) Desta forma, foi atribuído ao Município, como forma de resolução da problemática:

   - Criação de abrigos para os cuidados devidos aos animais, tanto os domésticos como os de tração, com fito de tratamento com veterinários, alimentação adequada, identificação e esterilização, para posterior destinação à adoção;
   - Controle de reprodução dos animais;
   - Incluir na Lei Orçamentária Anual.

Portanto, o Município tem a obrigação de retirar os animais abandonados nas ruas para cuidar, proteger, zelar pela sua vida até que os mesmos sejam adotados.

6. CONCLUSÃO

Os animais irracionais, contemporaneamente, adquiriram o status de sujeitos de direitos, a partir das edições de legislações que lhes garantem defesa e proteção, essencialmente, pela promulgação da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, a qual os permite o gozo de direitos básicos, como à vida, saúde, alimentação, entre outros, tendo em vista a classificação destes seres como sencientes. Além do mais, na própria Carta Política de 1988 ficou evidenciado o cuidado com o meio ambiente e, consequentemente, com os animais ao regulamentar a matéria em seu Art. 225.

Diante disso, bem como da organização político-administrativa do Estado que permite aos entes federativos a tríplice autonomia (auto-organização, autogoverno e autoadministração), surgiu a necessidade de organizar a divisão das competências estabelecidas aos entes estatais, com fulcro no princípio da predominância do interesse e a finalidade de regulamentar as áreas de atuação de cada órgão.

Ademais, a preservação do meio ambiente, em todos os seus elementos, inclusive, a fauna e, portanto, os animais abandonados no ambiente urbano, é de atribuição comum a todos os entes estatais, sejam as competências administrativas ou legislativas, o que levam àqueles a submeter-se as regras de responsabilidade pela violação de seus deveres.

Tratando-se especificamente do Município, este também é obrigado à proteção e defesa do meio ambiente e, portanto, dos animais em todas as suas espécies, levando-o a ser responsabilizado pelas condutas, comissivas e omissivas, que praticarem.

Em relação à responsabilidade administrativa do Estado vê-se que está diretamente relacionada com o Poder de Polícia, além do que a aplicação de sanções é efetivada conforme disciplina a lei, seja de maneira discricionária ou vinculada.

Desta forma, vê-se que é essencial a conduta fiscalizatória dos Municípios, haja vista que caminho mais viável para se evitar o abandono dos animais inicia-se com a criação de políticas públicas visando o bem estar animal.

Veja-se que é fundamental a conscientização de toda a população acerca do abandono animal, por meio do ensino de uma posse responsável, com a finalidade de se evitar tantos abandonos que acontecem nos dias atuais. O ensino deve começar, assim, desde o ensino fundamental nas escolas para que se forme uma nova cultura de respeito e proteção aos animais.

Além do mais, faz-se necessário a edição de lei municipal para regulamentar o assunto, delimitando as regras a serem adotadas para permitir um ambiente urbano equilibrado e ao mesmo tempo sem riscos de proliferação de zoonoses que são decorrentes de um ambiente degradante e superlotado de animais acometidos de enfermidades.

Outrossim, cumpre destacar a importância do Centro de zoonoses que atua, justamente, no controle das doenças transmissíveis aos homens (como raiva, leptospirose, toxoplasmose, leishmaniose e outras), bem como na sua prevenção. Além do que deve orientar a população, acerca do controle populacional dos animais irracionais. Desta forma, realizam tratamento de saúde nos animais, para, finalmente, leva-los à adoção, devendo efetivar o recolhimento dos animais, seu tratamento, a castração, as vacinações, entre tantas responsabilidades.

No entanto, é notório que os centros de zoonoses não atuam como deveriam, o que acarreta prejuízos enormes a população animal, seja racional ou irracional.

Deve-se destacar a necessidade de criação de Abrigos Públicos pelos Municípios, uma vez ser um método relevante, haja vista a retirada dos animais da zona de risco que se encontram quando estão soltos pelas ruas, assim como permite-se que seja feito um controle populacional de reprodução por meio da castração. Da mesma maneira, os animais deverão ser encaminhados a estes abrigos para que sejam tratados, e, posteriormente, postos à adoção. Lembre-se que o acompanhamento pelos veterinários é indispensável.

No entanto, deve-se observar também que as ONG’s, atualmente, fazem um ótimo trabalho de apoio, as quais se utilizam de todos os métodos possíveis para a proteção e guarda destes animais, com fito de evitar todos os tipos de maus tratos, inclusive, o abandono. Além de fiscalizar a atuação do Poder Público, como forma de obriga-lo no cumprimento de seu dever legal.

Assim, o ideal é atuação conjunta de todos os órgãos com a população para se evitar o abandono dos animais, e, no casos em que ocorra, que sejam à eles garantidos sua proteção e guarda, como forma de efetivar o seu bem estar.

A responsabilidade do Poder Público é aplicada com a finalidade de restauração do equilíbrio rompido na relação jurídica pela ação ou omissão Estatal e, assim, os entes públicos são objetos de responsabilidade civil, penal e administrativa.

São regidos, em regra, pela teoria objetiva quando tratar-se de atos comissivos, lícitos ou ilícitos, não precisando da comprovação da culpa, mas, apenas, do nexo causal. Enquanto que nos atos omissivos é adotada a teoria da responsabilidade subjetiva, o que leva a análise da intenção da conduta do autor.

Ocorre que no Direito Ambiental a responsabilidade é regida pela teoria objetiva. Além do mais, é baseada na teoria do risco integral, caracterizada pela prescindibilidade quanto à investigação de culpa, irrelevância da ilicitude da atividade e inaplicação das causas excludentes de responsabilidade, tendo em vista a importância do bem jurídico tutelado.

No que se refere às condutas omissivas estatais que lesionam o meio ambiente, não é divergente, sendo, pois, aplicada, da mesma forma, a teoria da responsabilidade objetiva com fundamento no risco integral, ressalvando que a conduta omissiva deve ser juridicamente relevante.

Da mesma forma, são aplicadas sanções em decorrência da prática de infrações penais aos entes federativos, podendo-lhes ser imputados penas de multa, restritivas de direito e prestação de serviços à comunidade. Inclusive, no Direito Penal há diversas tipificações quantos aos crimes ambientais.

Ressalta-se, pois, que as pessoas jurídicas de Direito Público interno podem sofrer sanções administrativas, penais e civis, conforme dispõe o art. 225, §3º, CF.

Desta forma, diante da problemática da omissão do Município em relação ao abandono dos animais nas ruas das cidades, por meio da fiscalização inadequada, bem como da adoção de medidas necessárias para garantir o bem-estar Animal, o ente municipal sofrerá sanções.

A responsabilidade dos Municípios é regulamentada pela teoria objetiva, e por tratar-se de matéria de Direito Ambiental, tem fulcro na teoria do risco ambiental integral, ou seja, não são admitidas causas excludentes de ilicitude.

Portanto, em face do seu dever de agir, os Municípios, podem ser obrigados, mediante ações judiciais propostas pelo Ministério Público, ao cumprimento de seus deveres.

DE LA RESPONSABILIDAD DE LA MUNICIPALIDAD EN LA PROTECCIÓN Y CUSTODIA DE ANIMALES ABANDONADOS

RESUMEN

En este artículo se propone el estudio de la responsabilidad de la municipalidad en la protección y custodia de animales abandonados, dado que estos seres que perciben por los sentidos y, por lo tanto, titulares de derechos, además, de forma hodierna representan un problema inherente en muchos municipios y éstos se encuentran omisos de su deber constitucional, que es la defensa y protección de los animales. De este modo, se analizan los animales como sujetos de derechos, los deberes del sector público y las perspectivas teóricas acerca de sus responsabilidades. En este orden de ideas, vemos que el municipio responde objetivamente por sus conductas, comisivas y de omisión, que provoquen daños. Por otra parte, esta responsabilidad será fundamentada en la teoría del riesgo integral. Por lo tanto, se tiene como crucial la actuación de la municipalidad en el cuidado de los animales abandonados, bajo pena de ser considerados responsables civil, penal y administrativa, pues deben realizar su fiscalización sobre el asunto y poner en práctica políticas públicas para solucionar el problema, cuales sean las reglamentaciones por la Ley Municipal, la creación de refugios públicos, Centro de Zoonosis, y, principalmente, la concientización pública, entre muchas otras, señalando que el Poder Judicial pueda obligar el cumplimiento de las obligaciones de los municipios, siempre que provocado por los fiscales.

Palabras clave: Derechos De Los Animales. Protección y Custodia De Los Animales. Responsabilidad. Responsabilidad Del Municipio.

REFERÊNCIAS

ARI, Carlos Sundfeld. **Direito Administrativo Ordenador.** São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2003.

BANDEIRA, **Celso Antônio de Melo. Curso de Direito Administro.** 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2010.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Lex:** Vade Mecum Administrativo. 3 ed. rev., atual. e ampl. Recife, PE: Armador, 2015.
BRASIL, Código Civl. **Lex:** Vade Mecum Administrativo. 3 ed. rev., atual. e ampl. Recife, PE: Armador, 2015.

BRASIL, **Supremo Tribunal Federal.** Recurso Extraordinário com Agravo nº 943719 SP - SÃO PAULO 0010000-96.2007.8.26.0072, Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgado em: 03/02/2016. Disponível em: < http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/310297987/recurso-extraordinario-com-agravo-are-943719-sp-sao-paulo-0010000-9620078260072> Acesso em: 08 abr. 2016.

BRASIL, **Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul**. Apelação Cível nº 00000495120088120034, 4ª Câmara Cível, Relator: Des. Odemilson Roberto Castro Fassa, Julgado em: 08/06/2015. Disponível em: <http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/205038548/apelacao-apl-495120088120034-ms-0000049-5120088120034/inteiro-teor-205038566>.Acesso em: 28 abr. 2016.

BRASIL, **Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Apelação e Reexame Necessário nº 70053319976, Segunda Câmara Cível, Relator: Lúcia de Fátima Cerveira. Julgado em: 30/04/2014. Disponível em: < http://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/118729553/apelacao-e-reexame-necessario-reex-70053319976-rs> Acesso em: 28 abr. 2016.

BRASIL, Lei 5.172, de 25 de outubro de 1966. **Lex:** Vade Mecum OAB e concursos. 3 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL, Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Lex:** Vade Mecum OAB e concursos. 3 ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal.** 4. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LOPES, Helly Meirelles. **Direito Municipal Brasileiro.** 17. Ed. 2 tiragem. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

MASCHIO, Jane Justina. Os animais. **Revista Jus Navegandi**, Teresina, ano 10, n. 771, 13 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7142>.Acesso em: 05 abr. 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PEIXOTO, Felipe Braga Netto. **Manual da Responsabilidade Civil do Estado.** 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Editora Jus Podium.