

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.704 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DA INDUSTRIA DE PRODUTOS PARA ANIMAIS DE ESTIMACAO
REQTE.(S)	: INSTITUTO PET BRASIL
ADV.(A/S)	: ALFREDO DOMINGUES BARBOSA MIGLIORE
ADV.(A/S)	: RENATO DE MELLO ALMADA
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (Relator):

DA LEGITIMIDADE ATIVA DAS ASSOCIAÇÕES AUTORAS

A presente ação direta foi proposta pela Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação – ABINPET e pelo Instituto Pet Brasil – IPB, ambas pessoas jurídicas de direito privado de âmbito nacional, que congregam e representam empresas que atuam no setor econômico de produtos e serviços voltados aos animais de estimação.

As entidades de classe de âmbito nacional têm legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da Constituição Federal). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que essa legitimidade pressupõe:

(a) caracterização como entidade de classe, decorrente da representação de categoria empresarial ou profissional (ADI 4.294 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 5/9/2016);

(b) a abrangência ampla desse vínculo de representação, exigindo-se que a entidade represente toda a respectiva categoria, e não apenas fração dela (ADI 5.320 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 7/12/2015);

(c) caráter nacional da representatividade, aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 4.230 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 14/9/2011); e

(d) a pertinência temática entre as finalidades institucionais da entidade e o objeto da impugnação (ADI 4.722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2017).

No caso dos autos, o Estatuto Social da Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação – ABIPET estabelece que a entidade tem por missão representar, promover e fortalecer o setor de produtos e serviços voltados aos animais de estimação:

“Artigo 2º - A Associação tem por missão representar, promover e fortalecer o setor, contribuindo para o desenvolvimento de seus associados e do mercado de animais de estimação.

(...)

CAPÍTULO II: DOS ASSOCIADOS

Artigo 4º O quadro social será constituído por associados, em número ilimitado, com pessoa jurídica legalmente constituída e que tenham interesse no Pilar Indústria, do setor de animais de estimação.

Parágrafo primeiro - O Pilar Indústria contempla os seguintes segmentos:

1.1. PET FOOD - alimentos (completos, coadjuvantes ou funcionais, snacks e outros);

1.2. PET VET-medicamentos veterinários, produtos de higiene e limpeza, vacinas, antiparasitários e outros;

1.3. INGREDIENTES - aditivos, palatilizantes, ingredientes de origem animal, vegetal, minerais, vitaminas e outros;

1.4. PET CARE - acessórios, equipamentos, vestuários, comedouros, coleiras, guias e outros.”

Com relação ao Instituto Pet Brasil, coautor da ação, seu Estatuto Social dispõe que (eDoc. 4):

“Artigo 2º - O Instituto tem por missão promover e fortalecer a relação humano e animal de estimação (pet) para uma sociedade melhor através de projetos que fomentem conhecimento, empreendedorismo, sustentabilidade e inovação.

A visão e o objetivo do INSTITUTO é a convivência harmônica e sustentável entre os principais atores do setor pet; entre eles, os humanos, os animais de estimação (pet), a indústria, a rede de comercialização, os criadouros, governo e organizações não governamentais, promovendo o Brasil como referência em gestão, políticas públicas inovadoras, exportação de animais de estimação e produtos, inclusive.”

Conforme divulgado no site oficial da ABINPET, as autoras realizaram **fusão institucional** no dia 26 de junho de 2025, dando origem à **Associação Brasileira das Empresas do Setor de Animais de Estimação – ABEMPET** . Transcrevo o teor do Estatuto Social da nova entidade:

“CAPÍTULO I - DA UNIÃO/INCORPORAÇÃO

A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PRODUTOS PARA ANIMAIS DE ESTIMAÇÃO, sem fins lucrativos, fundada em 24 de abril de 1980, regularmente inscrita no CNPJ sob o nº 43.566.413/0001-40, com sede e foro na cidade de São Paulo na Avenida Paulista 1.159, 10º andar, conjunto 1.015, CEP 01311-200, com nome fantasia ABINPET, neste ato representada pelo seu Presidente do Conselho Deliberativo, e

O INSTITUTO PET BRASIL, associação civil sem fins lucrativos, fundado em 12 de janeiro de 2013, regularmente inscrito no CNPJ/MF sob o nº 18.725.438/0001-00 com base territorial nacional, com sede e foro na cidade de São Paulo, na Avenida Paulista, 1159 10º andar conjunto 1.016, Bela Vista CEP 01311-200, com nome fantasia IPB, neste ato representado pelo seu Presidente, resolvem: -

I. Em cumprimento à decisão de união/incorporação, de seus sócios, em atas de Assembleia Geral específica de cada entidade, em anexo;

(...)

Parágrafo 2º - São destinações principais dos animais de estimação: terapia, companhia, lazer, auxílio aos portadores de necessidades especiais, esportes, ornamentação, participação em torneios e exposições, conservação, preservação, criação, melhoramento genético e trabalhos especiais.

Os animais de estimação são classificados nos seguintes grupos:

I - Aves canoras e ornamentais;

II - Cães;

III - Gatos;

IV - Organismos aquáticos com fins de ornamentação e de aquariofilia;

V Pequenos répteis, anfíbios não peçonhentos e não venenosos e pequenos e médios mamíferos não convencionais;

Parágrafo 3º Considerar-se-á para fins deste estatuto, os incisos I, IV e V do parágrafo 1º deste artigo, apenas os domésticos, domésticos de estimação, de estimação e os de interesse econômico, aquele cuja criação tem como finalidade gerar valor para a economia, através de diferentes atividades, produtos ou serviços, podendo ser comercial, esportivo, exposição, canoro, ou outras finalidades que gerem divisas, renda e empregos.”

Observo que, embora formalmente recente, a ABEMPET é fruto de **uma trajetória de vínculo associativo que remonta à década de 1980**, tendo acompanhado o crescimento do segmento sócio-econômico, conforme descrição no site oficial da instituição:

“A história da Abempet é também a história da transformação do setor pet no Brasil. Tudo começou em 1980, com a fundação da Associação Nacional dos Fabricantes de Rações para Grandes e Pequenos Animais (Anfar). Naquele momento, o mercado nacional ainda dava seus primeiros passos rumo à profissionalização e à inovação que conhecemos.

Com o passar dos anos, o setor evoluiu, e a entidade acompanhou cada mudança. Em 1999, passou a se chamar Associação Nacional dos Fabricantes de Alimentos para Animais (Anfal), abrangendo diferentes espécies, como peixes, equinos e animais de estimação.

Em 2004, diante da crescente complexidade do setor, ocorreu um marco importante: a divisão entre animais de

grande porte e animais de estimação, dando origem à AnfalPet, dedicada exclusivamente à cadeia de animais de estimação (cães, gatos, aves ornamentais e canoras, peixes ornamentais e pequenos répteis e mamíferos). Essa mudança refletiu a realidade de um mercado cada vez mais especializado, que reconhecia os pets como membros das famílias e demandava produtos e serviços adequados às suas necessidades.

Em 2012, a entidade passou a se chamar Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação (Abinpet), consolidando sua representatividade institucional para as indústrias de pet food, pet vet e pet care e fortalecendo sua atuação em prol de um setor mais estruturado e qualificado.

Em 2025, aconteceu outro marco histórico: a união entre a Abinpet e o Instituto Pet Brasil (IPB), criando a Associação Brasileira das Empresas do Setor de Animais de Estimação (Abempet).

Essa união representa a soma de propósitos, experiências e visões de futuro, consolidando uma história sólida em uma entidade única, preparada para representar toda a cadeia pet — da indústria ao comércio, dos serviços à criação.

A Abempet atua com três grandes pilares estratégicos:

Indústria (pet food, pet care, pet vet e ingredientes);

Comércio e serviços (pet shops, agrolojas, distribuidores, clínicas e atividades veterinárias);

Criação (de cães, gatos, peixes ornamentais, aves ornamentais e canoras, pequenos roedores e mamíferos).

Cada etapa dessa trajetória carrega o mesmo propósito: valorizar o setor, promover o bem-estar animal e contribuir para o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

A Abempet representa a maturidade e a união de um mercado que está em constante transformação e que conecta pessoas e animais em uma relação única, construída com respeito, inovação e compromisso com o futuro.”¹

A fusão que originou a ABEMPET somou as respectivas bases associativas das associações autoras, de modo a reunir a representação de **diversos segmentos da cadeia produtiva do mercado *pet***, incluindo **indústria, distribuição, comercialização, criadouros e prestação de serviços correlatos**.

Como já destacado, há pertinência temática entre as finalidades institucionais das entidades autoras — e, por consequência lógica, da ABEMPET — e o conteúdo da norma impugnada, que disciplina a criação, reprodução e comercialização de animais de estimação, atividades inseridas no âmbito da atividade econômica do setor representado pelas autoras.

Quanto ao caráter nacional, observa-se que o portal institucional da nova entidade aponta que a ABEMPET conta com **dezenas** de empresas associadas de **notória atuação nacional**, incluindo fabricantes, distribuidores, redes varejistas e fornecedores do setor, tais como **Adimax, Alcon, Alltech, Biolab, BRF, Cobasi, Farmina, Nestlé Purina, Petland, Special Dog Company, Vansil**, entre diversas outras empresas que integram o mercado brasileiro de produtos e serviços para animais de estimação. A entidade possui, portanto, caráter nacional, tendo em vista que muitas das empresas citadas possuem notória atuação em todos os estados do país. Assim, tendo em vista a reconhecida atuação nacional das empresas associadas, está caracterizado o requisito da espacialidade.

¹ Disponível em <https://abempet.org.br/historia-abinpet/>

Nesse sentido, cito precedentes:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. CONFEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS E EMPRESARIAIS DO BRASIL - CACB. ENTIDADE DE ÂMBITO NACIONAL. CARACTERIZAÇÃO. ATUAÇÃO TRANSREGIONAL. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. O acesso à jurisdição constitucional não deve ser visto de maneira a levar a efeito uma compreensão que, na interpretação constitucional, prestigie o sentido que dificulte ou impossibilite o exercício dessa importante atribuição constitucional. 2. **As Confederações Nacionais são entidades de alcance nacional e atuação transregional dotadas de expresse mandato para representação de interesses de setores econômicos, comportando diversas classes.** 3. A Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB pode ser considerada, pela sua história e representatividade, entidade de âmbito nacional, para os efeitos do inciso IX do art. 103 da Constituição da República. 4. Agravo regimental provido, para dar seguimento à arguição de descumprimento de preceito fundamental, reconhecida a Confederação das Associações Comerciais do Brasil - CACB como legitimada ativa para a presente ação. (ADPF 262 AgR, Relator: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 17-10-2018)

EMENTA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO. INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PRIVADAS. PANDEMIA DE COVID-19. REVISÃO CONTRATUAL. MENSALIDADES. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. CONHECIMENTO PARCIAL DA ARGUIÇÃO PARA O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE

DECISÕES JUDICIAIS. JULGAMENTO DEFINITIVO. LEI Nº 14.040/2020. DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MEDIANTE ATIVIDADES NÃO PRESENCIAIS. INCONSTITUCIONALIDADE DA CONCESSÃO DE DESCONTOS LINEARES POR VIOLAÇÃO DA LIVRE INICIATIVA, DA ISONOMIA, DA AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA E DA PROPORCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 1º, IV, 170, 209, 5º, CAPUT, E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA. 1. **Legitimidade ativa ad causam da Associação Nacional das Universidades Particulares – ANUP (art. 103, IX, da Constituição da República), em interpretação mais abrangente do conceito de “entidade de classe”, na linha da jurisprudência mais atual do Supremo Tribunal Federal. Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda. Entidade representativa, em âmbito nacional, dos interesses das universidades e instituições de ensino superior privadas.** 2. Ajuizamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental em face do conjunto de decisões judiciais, decisões e atos de natureza administrativa, atos normativos e projetos de atos normativos que versam sobre controle de preços no ensino superior privado no contexto das medidas de isolamento social adotadas para enfrentamento da pandemia da COVID-19. Impugnação genérica e sem delimitação do conteúdo das decisões e atos administrativos alegados. Inviabilidade do processamento da arguição quanto aos projetos de lei, seja sob o prisma singular, seja sob o aventado estado de coisas inconstitucional: controle preventivo de constitucionalidade como uma etapa do próprio processo legislativo. Ausência de observância do requisito da subsidiariedade para a apreciação dos atos normativos consistentes em leis formais. Insuficiência dos meios processuais ordinários e do universo do sistema concentrado de jurisdição constitucional para imprimir solução satisfatória à controvérsia judicial objeto da arguição. (...) 13. Conhecimento parcial da arguição de descumprimento de preceito

fundamental e, na parte conhecida, pedido julgado procedente para afirmar a inconstitucionalidade das interpretações judiciais que, unicamente fundamentadas na eclosão da pandemia de Covid-19 e no respectivo efeito de transposição de aulas presenciais para ambientes virtuais, determinam às instituições de ensino superior a concessão de descontos lineares nas contraprestações dos contratos educacionais, sem considerar as peculiaridades dos efeitos da crise pandêmica em ambas as partes contratuais envolvidas na lide. 14. A presente decisão não produz efeitos automáticos em processos com decisão com trânsito em julgado. (ADPF 713, Relatora: ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18-11-2021)

Diante do exposto, estão presentes todos os requisitos exigidos pela jurisprudência desta Corte para o reconhecimento da legitimidade ativa das entidades de classe no controle concentrado de constitucionalidade da Lei Estadual nº 17.972/2024.

DO CONTEXTO SOCIAL DA EDIÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 17.972/2024

A promoção da adoção de animais de estimação é causa legítima e desejável, mas não autoriza o Estado a inviabilizar, por via legislativa, a atividade de criadores que atuam sob parâmetros técnicos, sanitários e éticos. Adoção é **escolha** consciente e não pode ser forçada por lei. Deve ser incentivada, jamais extraída do cidadão por constrangimento estatal. Com efeito, o Estado não pode, a pretexto de promover a adoção, onerar e criar condicionantes para a atividade de criação a ponto de torná-la inviável.

Um sistema jurídico proporcional deve ser capaz de conciliar a proteção dos animais vulneráveis com a preservação da diversidade

genética, histórica, cultural e funcional das raças caninas e felinas. A convivência equilibrada entre adoção e criação responsável fortalece as políticas públicas de bem-estar animal, ao passo que o discurso da substituição compulsória apenas **alimenta o mercado clandestino e marginaliza práticas regulares** que poderiam, com incentivo e fiscalização, ser grandes aliadas da causa animal.

A generalização que associa a venda de animais à crueldade e às “*fábricas de filhotes*” ignora que abolir a atividade dos criadores legalizados favoreceria o mercado paralelo, sem nenhuma garantia de redução do sofrimento animal. A criação responsável, com controle sanitário, genético e veterinário, é uma aliada da proteção animal; não é adversária.

A experiência histórica confirma que a proibição ou a inviabilização de uma atividade lícita transfere o mercado para a clandestinidade. Em estudo empírico sobre a Lei Seca norte-americana (1920-1933), Jeffrey Miron e Jeffrey Zwiebel demonstraram que o consumo de álcool, embora tenha caído abruptamente no início da proibição, **voltou a crescer nos anos seguintes, atingindo cerca de 60 a 70% do nível anterior à proibição** (MIRON, Jeffrey A.; ZWIEBEL, Jeffrey. *Alcohol Consumption During Prohibition*. NBER Working Paper nº 3675, abr. 1991). A demanda persistiu; a proibição apenas incentivou a sua **migração para o comércio ilegal**.

Dada a inviabilidade de manter a atividade regularizada, a demanda por animais apenas deixaria de ser atendida pelos criadores regulares e passaria a ser suprida, com exclusividade, por criadouros clandestinos, as chamadas “*fábricas de filhotes*”, em que não há nenhum tipo de controle sanitário, genético ou de bem-estar dos animais. Ou seja, poderia desenvolver-se no Brasil ainda mais negócios de tráfico ilícito de animais, que já se constitui em um grande mercado de ilegalidades cruéis contra

os seres vivos que conosco compartilham a Criação na Mãe-Terra.

DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI ESTADUAL Nº 17.972/2024

A regulação da reprodução e comercialização de animais domésticos insere-se no campo da proteção ao meio ambiente, à saúde pública, à defesa do consumidor e ao bem-estar animal.

Tais matérias estão compreendidas no rol de **competências legislativas concorrentes** entre a União, os Estados e o Distrito Federal, conforme o art. 24 da Constituição Federal (incisos IV, V, VIII e XII). Nessa seara, cabe à União estabelecer normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal suplementá-las, de acordo com suas peculiaridades regionais, sem que isso configure invasão de competência.

As autoras sustentam que a União já disciplinou a matéria na Lei Federal n. 14.600/2023, que atribuiu ao Ministério da Agricultura e Pecuária as competências relativas à defesa agropecuária, à saúde animal e ao bem-estar animal, nos termos dos seguintes dispositivos:

“Art. 19. Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura e Pecuária:

IV - defesa agropecuária e segurança do alimento, abrangidos:

a) a saúde animal e a sanidade vegetal;

(...)

XII - boas práticas agropecuárias e bem-estar animal;”

Para as autoras, tais dispositivos da legislação federal impediriam os

ADI 7704 / SP

Estados de legislar sobre o tema. O argumento, no entanto, não merece acolhimento.

A Lei Federal nº 14.600/2023 é diploma de organização administrativa, como revela sua própria ementa, que declara a finalidade de estabelecer a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios (*“Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios”*).

A Lei nº 14.600/2023 apenas reparte competências entre os órgãos do Poder Executivo federal mediante a definição da área de atuação de cada um dos Ministérios. **A lei não regula a reprodução e a comercialização de animais, nem veicula as normas gerais a que alude o art. 24, §1º, da Constituição.**

Os dispositivos mencionados pelas autoras apenas atribuem competência administrativa a órgão da União — no caso, ao Ministério da Agricultura e Pecuária — para atuar no campo da saúde e do bem-estar animal.

Competência material e competência legislativa não se confundem. A primeira consiste no poder de atuar administrativamente, executando políticas públicas e exercendo o poder de polícia; a segunda consiste no poder de editar normas. A circunstância de a União contar com órgão incumbido de atuar administrativamente na área não lhe transfere, com exclusividade, o poder de legislar sobre o tema, nem retira dos Estados a competência para suplementar a legislação federal segundo suas peculiaridades regionais (art. 24, §2º, da CF).

É pacífico no Supremo Tribunal Federal o entendimento de que os Estados podem legislar sobre matéria de proteção animal, desde que respeitados os limites da Constituição Federal e as normas gerais

editadas pela União. Cito precedentes:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição

de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.”

(ADI 5996, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15-04-2020)

Também não procede a alegação de inconstitucionalidade formal sustentada pelo Conselho Federal de Medicina Veterinária (*amicus curiae*), sob o fundamento de que a Lei nº 17.972/2024 do Estado de São Paulo teria disciplinado condições para o exercício da medicina veterinária, invadindo a competência privativa da União (art. 22, XVI, da CRFB/1988).

A norma impugnada não regula a profissão de médico-veterinário, nem estabelece requisitos de capacidade, habilitação ou modo de atuação clínica do profissional. A lei estadual impõe obrigação aos criadores, não à categoria profissional veterinária. O fato de o cumprimento de tais obrigações pressupor a intervenção técnica do veterinário não torna a lei uma norma reguladora da profissão.

Reitero: a regulação da reprodução e da comercialização de cães e gatos é matéria voltada à tutela do meio ambiente, da saúde pública e do bem-estar animal, razão pela qual pode o ente federado legislar sobre a matéria de forma concorrente (art. 24, §2º, da CF).

Não há, portanto, norma geral federal com a qual a lei impugnada seja incompatível. Nenhum dos diplomas federais invocados pelas

ADI 7704 / SP

autoras e pelo *amicus curiae* dispõe de modo impeditivo ao que estabelece a Lei estadual n. 17.972/2024:

Conclui-se, portanto, pela inexistência de vício formal de inconstitucionalidade na Lei Estadual nº 17.972/2024, tendo em vista que o Estado de São Paulo exerceu a competência legislativa concorrente (art. 24, incisos V, VI, VIII e XII, da CF), nos limites do art. 24, §2º, CF.

DAS INCONSTITUCIONALIDADES MATERIAIS

Superada a questão formal, cumpre examinar a compatibilidade material dos dispositivos impugnados com a Constituição Federal. O exame será conduzido à luz do postulado da proporcionalidade, verificando-se se as restrições impostas aos criadores e comerciantes são adequadas à finalidade declarada, necessárias diante de alternativas menos gravosas e proporcionais em sentido estrito, considerados os bens jurídicos em tensão.

O êxito da atividade reguladora depende de fornecer condições para que o regulado compreenda e internalize as normas, o que demonstra a necessidade dessa conversa com o sistema regulado. A busca pela conformidade regulatória considera a **cultura** e o **comportamento do regulado** e a **atitude cooperativa**.² Uma regulação equilibrada é **eficaz, proporcional e adaptada à realidade do setor regulado**.³

Por isso a relação entre o Estado e os particulares deve ser de

² ARANHA, Márcio Iório. LOPES, Othon de Azevedo; ÁLVARES, João Gabriel; CHAIM, Caio Eduardo Cormier. *Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos*. Direito Público. – v. 1, n. 1 (jul./set. 2003)-: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005- v. 16, n. 90.

³ ARANHA, Márcio Iório. LOPES, Othon de Azevedo; ÁLVARES, João Gabriel; CHAIM, Caio Eduardo Cormier. *Estudo sobre Teorias Jurídicas da Regulação apoiadas em incentivos*. Direito Público. – v. 1, n. 1 (jul./set. 2003)-: Instituto Brasiliense de Direito Público, 2005- v. 16, n. 90.

contínuo realinhamento, em que a "*regulação estatal conversa com os códigos do sistema regulado e, ao mesmo tempo, pressiona e cede terreno para o alcance de um ótimo regulatório de conformidade normativa capaz de abrir espaço, inclusive, à conduta virtuosa do particular*"⁴.

No caso dos autos, o Estado de São Paulo, ao defender a constitucionalidade da norma impugnada, limitou-se a alegar que seu objetivo seria o **controle populacional de cães e gatos**, sem, contudo, apresentar nenhuma demonstração técnica concreta de que os meios adotados seriam adequados, necessários ou proporcionais à consecução desse fim. A simples enunciação de um objetivo genérico, sem respaldo em estudos técnicos, dados empíricos ou análise comparativa de alternativas regulatórias não é suficiente .

Fixadas essas premissas, passo ao exame individualizado dos dispositivos impugnados, para verificar quais deles se mantêm dentro dos limites da restrição constitucionalmente admissível e quais extrapolam esse espaço.

1) DISPOSITIVOS QUE PREVEEM A CASTRAÇÃO OBRIGATÓRIA PRECOCE:

INCISO VIII DO ART. 4º

Artigo 4º - Aquele que realizar atividade econômica de criação de cães e gatos domésticos deverá observar como condições para manter os animais:

VIII - esterilizar cirurgicamente os filhotes até os 4 (quatro) meses de idade, excetuados os cães de trabalho nas

⁴ ARANHA, Marcio Iorio, *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório* 10. ed. rev. London: Laccademia Publishing, 2025, p.108.

atividades de cão-policial, cão-farejador, cão de resgate, cão-guia e cães de assistência terapêutica, que deverão ser esterilizados cirurgicamente até os 18 meses de idade;

INCISO VI DO ART. 5º

Artigo 5º - Aquele que realizar atividade de manutenção, comercialização e permuta de cães e gatos, deverá observar como condições para a entrega do animal, cumulativamente:

VI - fornecer laudo médico veterinário que ateste a vacinação, a esterilização cirúrgica, a desparasitação e a condição de saúde regular dos animais domésticos no ato da comercialização;

INCISO III DO ART. 6º

Artigo 6º - Os cães e gatos domésticos somente poderão ser comercializados ou permutados por criadores e por estabelecimentos comerciais após, cumulativamente:

III - estiverem esterilizados cirurgicamente e microchipados, com comprovação através de laudo emitido pelo médico-veterinário que assiste os animais.

INCISO II DO ART. 8º

Artigo 8º - O criador ou o estabelecimento comercial de que trata esta lei deverá fornecer ao adquirente do animal:

II - comprovantes de controle de endo e ectoparasitas, do esquema de vacinação atualizado conforme faixa etária, da esterilização cirúrgica e do registro do animal, assinados pelo médico veterinário que assiste o animal;

Os dispositivos em análise tornam a castração cirúrgica precoce um requisito obrigatório para a comercialização de animais de estimação, **independentemente da avaliação clínica individual, do porte, da raça ou das condições de saúde do animal. Nesse contexto, a obrigação legal demanda exame sob a ótica da proporcionalidade, da racionalidade normativa, da liberdade profissional veterinária, da livre iniciativa e da proteção ao bem-estar animal.**

No relatório técnico, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente acerca da lei estadual, consta que "*Ainda são raros os dados claros sobre a idade ideal para sua realização, levando em consideração a espécie e a raça, e se deve ser tratada como cirurgia eletiva*" (eDoc. 38).

Já o **Conselho Federal de Medicina Veterinária** se manifestou no sentido de que ao fixar idades intransponíveis (4 ou 18 meses) para a esterilização cirúrgica, a norma ignora particularidades fisiológicas e sanitárias de cada paciente, quando o momento ideal do procedimento dependeria de avaliação clínica individualizada que considere raça, porte, estado de saúde e finalidade do animal.

O mesmo Conselho Federal aponta que a castração pré-púbere interrompe a produção de hormônios gonadais essenciais ao desenvolvimento, podendo acarretar distúrbios musculoesqueléticos (atraso no fechamento das epífises, displasia coxofemoral, ruptura do ligamento cruzado cranial), afecções geniturinárias (incontinência urinária em fêmeas, DTUIF em machos), maior predisposição a neoplasias (osteossarcoma, mastocitoma, linfoma) e riscos metabólicos e imunológicos (obesidade, diabetes mellitus, depressão imunológica em período crítico de imunização). Transcrevo a conclusão do referido parecer da Assessoria Técnica do Conselho (eDoc. 69):

"Considerando que a castração pré-púbere possui

indicações e contra indicações, e que mesmo quando utilizada em programas de manejo ético populacional, pode encontrar contra indicações em determinados indivíduos, seja por raça, porte ou por condição clínica que não permita a realização do procedimento.

Dado que uma série de fatores (individuais, raciais, ambientais, genéticos etc.) devem ser cuidadosamente considerados antes de qualquer tomada de decisão, é essencial que o médico-veterinário possua conhecimento aprofundado para avaliar e determinar, em conjunto com o tutor, o momento mais adequado para realizar o procedimento, de forma que promova a saúde e o bem-estar do animal.

A American Veterinary Medical Association - AVMA esclarece que “Quando se trata de cães, não há uma recomendação única para todos. O momento ideal para esterilizar ou castrar é tão individual quanto seu animal de estimação. Consulte seu veterinário, que pode ajudá-lo a decidir com base na raça, idade, sexo, personalidade, função (por exemplo, animal de estimação ou cão de trabalho), ambiente doméstico e estado de saúde do seu cão.”

Entendemos que a realização do procedimento **não pode ser obrigatória**, pois além de ferir a autonomia do médico-veterinário para decidir o melhor para o paciente mediante a avaliação clínica, pode colocar em risco a saúde e o bem-estar dos animais. A escolha por realizar a castração deve ser avaliada em um contexto amplo e decidida juntamente com quem é o responsável pelo animal, quer seja o criador, o tutor, o poder público ou a instituição, de modo que este seja devidamente esclarecido sobre os prós e contras do procedimento.

Ante ao exposto, este CFMV entende e se posiciona de forma contrária à continuidade do trecho da lei em questão, especificamente ao que diz respeito à castração precoce de

animais.”

Há inúmeros estudos científicos acerca dos riscos à castração precoce de animais. Em estudo publicado na revista *Frontiers in Veterinary Science*, foram analisados os efeitos da castração precoce em mais de 35 (trinta e cinco) raças de cães. Foi comprovado que a castração precoce pode aumentar significativamente os riscos de displasia, problemas nas articulações, cânceres e incontinência urinária dos cães e que o momento adequado à realização do procedimento **varia de acordo com cada raça** (eDoc. 6).⁵

No artigo “Castração pré-púbere e suas consequências: revisão de literatura”, pesquisadores da Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho concluíram que:

“A castração dos animais de companhia é considerada importante técnica de contracepção, controle populacional e de zoonoses, diminuição de cães e gatos errantes e um método preventivo ou terapêutico de diversas enfermidades. **Aspectos individuais, fatores etiológicos, benefícios e riscos para a escolha do momento ideal do procedimento devem ser ponderados pelo médico-veterinário. O desenvolvimento musculoesquelético e geniturinário e a probabilidade de ocorrência de enfermidades em determinadas raças devem ser considerados na decisão da idade mais adequada para realização do procedimento cirúrgico. Os profissionais precisam avaliar os efeitos negativos da castração precoce em detrimento dos benefícios para a tomada de decisão. O médico-veterinário deve ter conduta profissional ética para minimizar prejuízos posteriores ao procedimento,**

⁵ L. HART, Benjamin; A. HART, Lynette; P. Thigpen, Abigail; H. WILLITS Neil. *Assisting Decision-Making on Age of Neutering for 35 Breeds of Dogs: Associated Joint Disorders, Cancers, and Urinary Incontinence*. *Frontiers in Veterinary Science*, 2020.

assegurando, desta forma, segurança e qualidade de vida ao seu paciente.”⁶

No mesmo sentido é o Parecer Técnico sobre os Riscos da Castração Pediátrica em Cães, de autoria do Dr. Alexandre Rodrigues, professor titular do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal Rural do Semi-Árido. A conclusão do parecer é a seguinte (eDoc. 7):

“é evidente que a castração pediátrica em cães apresenta riscos significativos, os quais devem ser ponderados cuidadosamente. Neste sentido, a decisão de castrar um cão em idade pediátrica deve considerar fatores individuais, incluindo a raça, predisposições genéticas e o contexto de vida do animal. Recomenda-se uma **abordagem individualizada**, onde o proprietário e o veterinário discutam os prós e os contras da castração em conjunto, considerando também o momento mais apropriado para a realização do procedimento.”

Na mesma linha é o parecer técnico juntado aos autos, elaborado pela médica veterinária Luciana Conceição Ferreira (eDoc. 41 - fl. 79):

“A castração, cujo nome técnico é ovário-salpingo-histerectomia para a fêmea e orquiectomia para o macho, é importante ferramenta de controle populacional e terapia de afecções, como piometra e câncer das gônadas, por exemplo. Ela deve ser indicada pelo veterinário, mas também pode ser solicitada pelo dono do animal, que deverá estar ciente sobre os possíveis efeitos colaterais desse procedimento e que não são raros. (tabela 1 e lista, folhas 3, 4, 5 e 6). **A intensidade dos**

⁶ MARCHINI, L. R.; CAMARGO, A. C. A. L.; AMOROSO, L. Castração pré-púbere e suas consequências: revisão de literatura. Revista de Educação Continuada em Medicina Veterinária e Zootecnia do CRMV-SP, São Paulo, v. 19, n. 1, 2021.

efeitos colaterais dependerá da raça, idade, tamanho, condições individuais e por isso, todos esses fatores devem ser levados em conta. As gônadas são os órgãos reprodutivos (ovários nas fêmeas e testículos nos machos) produtores de hormônios e células reprodutivas (óvulos e espermatozoides) e que são removidos cirurgicamente pelo procedimento da castração. (...)

Em se falando do desenvolvimento de filhotes, a castração pediátrica afeta de forma negativa o seu crescimento, impondo-lhes um desenvolvimento etário anormal dentro de sua fisiologia natural, cujos efeitos perdurarão por toda a vida. Os efeitos negativos da castração no seu desenvolvimento, se fazem presentes em maior intensidade nos cães maiores e de forma menos intensa nos cães menores, considerando-se o seu tamanho quando adulto. A castração precoce (antes de atingir a maturidade sexual) impede que o filhote se desenvolva e atinja seu potencial natural (genético) pleno. Ela tira do filhote a possibilidade dele experienciar a fase natural da puberdade, que é quando os hormônios sexuais (estrógenos e testosterona, principalmente) começam a ser produzidos pelas gônadas e inicia-se intensa e perceptível transformação do organismo, que culminará no desenvolvimento de seu máximo potencial genético, com o surgimento das características sexuais secundárias inerentes a cada gênero (macho e fêmea)."

O referido parecer menciona evidências científicas em relação aos riscos da castração precoce:

"- Remover os hormônios em cães imaturos pode resultar no não fechamento das placas de crescimento e resultar em padrões de crescimento e estrutura óssea anormais e proporções corporais irregulares.

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11202221>)

- Machos e fêmeas castrados em idade precoce mostraram predisposição à Displasia de quadril

(<http://avmajournals.avma.org/doi/abs/10.2460/javma.2004.224.380>)

- Cães castrados tem maior incidência de rotura do ligamento cruzado lateral comparados com os cães não castrados

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15577502>)

- Aumento do risco de hipotireoidismo em cães castrados de ambos os sexos

(<http://www.ejpau.media.pl/volume17/issue1/art-01.html>)

- Estudo em Rottweilers: risco de osteosarcoma significativamente influenciado pela idade da castração. Antes de um ano = risco de 1 em 4 durante a vida.

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/12433723>)

- Estudo com duração de 14 anos concluiu que o risco de câncer ósseo em cães de raças grandes e puras aumenta duas vezes nos animais castrados

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/9691849>)

- Risco aumentado para linfoma

(<http://www.hindawi.com/journals/jce/2009/591753/>),

- Arcinoma de células transicionais (bexiga)

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pros.20590/abstract;jsessionid=8E58C59256F91E19CBCF3CADF8D825F5.f03t02>),

hemangiosarcoma

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24432963>),

mastocitoma

(<http://www.jaaha.org/doi/abs/10.5326/JAAHA-MS-5621>).

- Doenças infecciosas são mais comuns em cães castrados antes de 24 semanas de idade

(<http://avmajournals.avma.org/doi/abs/10.2460/javma.2001.218.217>)

- A castração acelera a progressão de doenças cognitivas nos cães

(<http://avmajournals.avma.org/doi/abs/10.2460/javma.2001.219.51>)

- Cães castrados têm mais reações adversas às vacinas, fobias de barulho, ansiedade com trovões, ansiedade de separação, comportamento amedrontado e agressão relacionada à comida.

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/24432963>)

- Animais castrados têm maior risco de infecção e incontinência urinária

(<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/11787155>)

- A castração leva a uma diminuição da função metabólica, diminuição da energia, do desejo de brincar e se exercitar e ganho de peso. Aumento de apetite em fêmeas.

(<http://europepmc.org/abstract/med/2326799>)

- Em Goldens, displasia de quadril, roturas do ligamento cruzado, linfossarcoma, hemangiosarcoma e mastocitoma são significativamente mais frequentes em ambos os sexos que foram castrados antes ou depois de 1 ano de idade quando comparados com cães inteiros. 10% dos machos castrados precocemente foram diagnosticados com linfoma, 3 vezes mais frequentemente que os cães inteiros. Hemangiosarcoma em fêmeas castradas tardiamente foi 4 vezes mais frequente que em animais intactos. Aumento da incidência de

mastocitoma.

(<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0102241#pone-0102241-g002>)

- **Estudo Vizla: 2.500 cães castrados em qualquer idade demonstraram risco aumentado para todos os tipos de câncer (mastocitoma, linfoma, HAS) quando comparados a cães inteiros. Quanto mais precoce a castração, mais cedo o diagnóstico de câncer. Cães castrados antes dos 6 meses de idade apresentaram maior frequência de alterações de comportamento incluindo ansiedade de separação, fobia de barulho, timidez, excitabilidade, diurese submissa, hiperatividade e agressão por medo. Todos os animais castrados antes dos 6 meses apresentaram maior risco de ansiedade por trovões comparados aos animais inteiros.**

(<http://avmajournals.avma.org/doi/abs/10.2460/javma.244.3.309>)

- **Cães machos castrados tem risco 4 vezes maior de desenvolver câncer de próstata.**

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pros.20590/abstract;jsessionid=EB0E D26BC8681F735727823CEF1779C2.f01t02>)

Não há consenso técnico-científico sobre a idade ideal para a realização da castração. Também não existem dados suficientemente robustos que justifiquem a imposição genérica e obrigatória da castração em idade precoce. Diante disso, a castração deve ser tratada como **procedimento eletivo, individualizado e tecnicamente avaliado caso a caso**, considerando a **raça**, o **porte** e o **estado clínico do animal**.

Embora não exista entendimento consensual técnico-científico quanto à idade ideal para a realização da castração, há **convergência científica** quanto à premissa de que o procedimento deve ser conduzido

de forma **individualizada**, como ato eletivo tecnicamente avaliado caso a caso. Se o próprio estado da arte reconhece a inexistência de parâmetro etário universalmente aplicável, a norma que impõe idade fixa e intransponível dissocia-se do critério técnico-científico que deveria informá-la, em descompasso com a tutela da higidez animal que a própria lei diz promover.

A justificativa apresentada tanto pela Assembleia Legislativa quanto pelo Governo do Estado de São Paulo para a castração obrigatória é o alegado **controle populacional** desses animais. Argumenta-se que a medida teria como finalidade a **redução do abandono** e dos impactos ambientais decorrentes da superpopulação, configurando, segundo as autoridades estaduais, uma estratégia de proteção à saúde pública, ao meio ambiente e ao bem-estar animal.

Sob a perspectiva da senciência animal, qualquer política pública que imponha um procedimento invasivo e irreversível — como a castração precoce — também deve ser analisada à luz do bem-estar **do próprio animal**.

A **Constituição Federal veda a crueldade aos animais** e prevê o dever de proteção da fauna, o que revela que o constituinte não adotou uma visão puramente antropocêntrica do meio ambiente:

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

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

(...)

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

A Constituição se preocupa com outras formas de vida não humanas, ao incorporar uma visão mitigada do antropocentrismo, de modo a reconhecer que seres não humanos podem ter valor e dignidade⁷.

A castração obrigatória e precoce de animais de estimação, imposta de forma **generalizada**, sem consideração pela individualidade do animal, é incompatível com esse paradigma jurídico centrado na sciência, emanado da Constituição Federal.

A capacidade de sofrer é critério ético suficiente para justificar a titularidade de proteção básica como o de o animal não ser submetido à crueldade, ao sofrimento desnecessário ou a **tratamentos invasivos sem justificativa clínica.**⁸

Vários ordenamentos jurídicos estrangeiros (França, Alemanha, Suíça, Áustria, Portugal) já reconhecem os animais como seres sensíveis, dotados de valor próprio, ainda que não possuam personalidade jurídica. A tendência deve inspirar o direito brasileiro a superar o regime jurídico de "*bem móvel*" e reconhecer a **especificidade jurídica e existencial dos animais de companhia**, que sentem dor, alegria, tristeza e são capazes de estabelecer vínculos afetivos profundos com seus tutores.⁹

⁷ DIAS, Jefferson Aparecido; NELSON, Rocco Antônio Rangel Rosso. Do Direito dos animais não humanos - em busca de uma personalidade esquecida, *Revista Brasileira de Direito Animal*. UFBA. P. 35.

⁸ HACHEM, Daniel Wunder; GUSSOLI, Felipe Klein. *Animais são sujeitos de direito no ordenamento jurídico brasileiro?* Revista Brasileira de Direito Animal, Salvador, v. 13, n. 3, p. 215-240, 2017.

⁹ COSTA, Deborah Regina Lambach Ferreira da; FERREIRA, Fabiano Montiani. *O direito dos*

O STF, ao reconhecer a senciência animal, já afirmou que a tutela jurídica dos animais **não decorre exclusivamente de sua utilidade ao ser humano ou à coletividade**, mas de seu valor intrínseco como seres capazes de sentir (ADI 4983, Rel. Min. Marco Aurélio). O princípio do bem-estar animal (art. 225, §1º, VII da Constituição) dispõe que deve ser protegido *“o estado mental e físico positivo relacionado à satisfação das necessidades fisiológicas e comportamentais do animal, bem como suas expectativas”*¹⁰. **O bem-estar animal, portanto, não pode ser interpretado de forma abstrata ou padronizada, como se todos os animais fossem biologicamente idênticos.**

Políticas públicas que se justificam apenas com base em resultados agregados — como índices de queda populacional — não podem ser consideradas legítimas se desconsideram os efeitos individuais, concretos e potencialmente danosos sobre a saúde e o bem-estar de cada animal afetado.

O controle populacional de cães e gatos deve observar parâmetros de ética e proporcionalidade, conforme orienta a Lei Federal nº 13.426/2017, que trata da política de controle de natalidade de animais. O controle, para ser considerado ético, pressupõe **a diferenciação entre animais em situação de vulnerabilidade** — como os abandonados — e aqueles sob guarda responsável, especialmente os mantidos por criadores legalizados. Aplicar as mesmas medidas a todos os contextos, sem considerar as **condições individuais** dos animais, suas necessidades clínicas e o nível de tutela humana a que estão submetidos, desvirtua a

animais de companhia. Revista Brasileira de Direito Animal, Salvador, v. 13, n. 2, p. 55-78, 2018.

¹⁰ BIZAWU, Kiwonghi. MARTINS, Thayane Rocha Cordeiro. Animais geneticamente modificados e sua relação com seres humanos. *Revista Brasileira de Direito Animal–Brazilian Animal Rights Journal*, Salvador, v. 18, p. 1-19, jan./dez 2023. DOI: (endereço do DOI desse artigo). Disponível em: www.rbda.ufba.br.

finalidade da política pública e viola o princípio do bem-estar animal.

Todos os cães e gatos, independentemente de origem genética ou fenotípica, merecem proteção jurídica e consideração ética. Contudo, tratá-los de forma idêntica em políticas públicas, especialmente no que tange à reprodução, representa uma **homogeneização injustificável** que ignora realidades distintas e compromete a finalidade constitucional do bem-estar animal.

Além de comprometer a **integridade física** dos animais, a castração da forma prevista na lei estadual pode colocar em risco própria **existência** das raças. Esse risco é ressaltado pelos autores desta ADI, ao afirmarem que a lei estadual *“impõe medidas que não protegem, mas tornam muito mais vulneráveis – até à extinção (por falta de indivíduos, mas sobretudo pela perigosa redução do pool genético e dos indivíduos a alguns poucos exemplares, restritos aos criadores) – as populações de cães e gatos existentes em São Paulo”*.

A limitação excessiva dos reprodutores legalmente autorizados à reprodução pode comprometer a manutenção de linhagens, levando, progressivamente, à redução da variabilidade genética e à possível extinção de raças inteiras no território nacional. A lei estadual caracteriza, portanto, **grave ameaça à existência das raças animais**, especialmente as de origem estrangeira, raras ou sob preservação genética.

Todas as práticas que comprometam a função ecológica ou que coloquem em risco alguma espécie animal são vedadas pela Constituição¹¹. Por isso, o cuidado aos animais deve observar os princípios bioéticos de modo a não causar danos à **existência animal**¹².

¹¹ GORDILHO, Heron. SILVA, Tagore Trajano de Almeida. RAVAZZANO, Fernanda. Animais e a hermenêutica constitucional abolicionista. Revista Acadêmica, v. 88, p. 120-144, 2016.

¹² BIZAWU, Kiwonghi. MARTINS, Thayane Rocha Cordeiro. Animais geneticamente modificados e sua relação com seres humanos. Revista Brasileira de Direito Animal –Brazilian

A restrição desproporcional à atividade dos criadores ameaça o **direito à existência das raças** e a perda irreversível de um acervo genético-comportamental construído ao longo de séculos, pois coloca em risco a continuidade das linhagens, na medida em que inviabiliza a atividade econômica que assegura a preservação desse patrimônio.

As raças caninas e felinas constituem patrimônio genético que integra a diversidade biológica do país, cuja manutenção depende da conjugação de valores constitucionalmente tutelados: a função social da propriedade e da atividade econômica (art. 170, III), a proteção da biodiversidade e do patrimônio genético (art. 225, §1º, II), a livre iniciativa exercida com responsabilidade socioambiental (art. 170, caput e VI) e o dever estatal de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país (art. 225, §1º, II).

A preservação e o fortalecimento da criação responsável de raças reconhecidas é uma **manifestação legítima do interesse público**, que deve ser protegida, regulamentada com base técnica e incentivada pelo Estado, em consonância com os princípios da sustentabilidade, da diversidade biológica e da função social da atividade econômica.

Ademais, a lei estadual não contempla nenhuma ressalva para as raças caninas e felinas ameaçadas de extinção ou em risco de desaparecimento no território nacional. A lei ignora o dever de preservação da diversidade genética animal; o valor histórico, cultural e zootécnico das raças mantidas por criadores responsáveis; e a necessidade de ações específicas para conservação de raças raras.

Tal omissão revela uma falha estrutural no desenho da política pública, que, sob o pretexto de conter o crescimento populacional de animais, coloca em risco a continuidade de linhagens.

Diante do exposto, a imposição indiscriminada de castração cirúrgica obrigatória e precoce, extraída da leitura conjunta dos arts. 4º, VIII; 5º, VI; 6º, III; e 8º, II, da Lei estadual n. 17.972/2024, é **materialmente inconstitucional**. A medida, por fixar idades intransponíveis à revelia da avaliação clínica individualizada, mostra-se inadequada e desproporcional à finalidade de controle populacional que a justifica e vulnera, a um só tempo: o dever de vedação da crueldade e de proteção do bem-estar animal, à luz da senciência (art. 225, § 1º, VII); o dever estatal de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país (art. 225, § 1º, II), ameaçado pela redução da variabilidade das linhagens; a livre iniciativa e o livre exercício de atividade econômica (arts. 1º, IV, e 170, *caput*), inviabilizados na atividade dos criadores; e a função social da propriedade e da atividade econômica (art. 170, III), da qual depende a conservação desse acervo genético-comportamental.

2) EXIGÊNCIA DE IDADE MÍNIMA DE 4 MESES PARA ENTREGA DE FILHOTES

INCISO I DO ART. 6º

Artigo 6º - Os cães e gatos domésticos somente poderão ser comercializados ou permutados por criadores e por estabelecimentos comerciais após, cumulativamente:

I - atingirem a idade mínima de 120 (cento e vinte) dias;

O inciso I do art. 6º condiciona a comercialização de cães e gatos ao

implemento da idade mínima de 120 dias. A fixação desse marco, contudo, à luz dos estudos científicos a seguir mencionados, revela-se contraproducente para o desenvolvimento comportamental do animal, pois força sua permanência no criadouro para além do período em que a convivência com o novo tutor produziria os melhores resultados de socialização.

O estudo de Freedman, King e Elliot, um dos mais citados sobre socialização canina, publicado na prestigiada revista *Science*, delimitou os marcos da fase sensível de socialização do cão. Os autores constataram que a retração diante do ser humano **umenta progressivamente** a partir da **5ª semana** e, sobretudo, que, a menos que a socialização ocorra **antes das quatorze semanas de idade (98 dias)**, as reações de retraimento tornam-se tão intensas que já não é possível estabelecer relações normais com seres humanos, prejuízo que se torna permanente ainda que haja socialização intensiva posterior (Freedman, D. G.; King, J. A.; Elliot, O. *Critical period in the social development of dogs*. *Science*, v. 133, n. 3457, p. 1016-1017, 1961).¹³

Em estudo mais recente, bastante citado pela literatura científica, foi demonstrado que a fase compreendida entre a **3ª** e a **12ª semana (84 dias)** de vida é o período ideal de socialização, em que o filhote se mostra neurologicamente mais receptivo à formação de vínculos e à assimilação de novas experiências, pessoas, animais e ambientes. O estudo apontou que as diferenças observadas entre os cães adultos decorrem das experiências de estimulação, socialização e enriquecimento vivenciadas nesse período, cujos efeitos refletem por toda a vida do animal (Battaglia, C. L. *Periods of early development and the effects of stimulation and social experiences in the canine*. *Journal of Veterinary Behavior*, v. 4, n. 5, p. 203-

¹³ Disponível em: <https://www.science.org/doi/10.1126/science.133.3457.1016>

210, 2009).¹⁴

No mesmo sentido é a conclusão de Scott e Fuller em estudo muito citado na área. Eles situaram o período sensível de socialização entre a 3ª e a 12ª semana de vida (84 dias) (Scott, J. P.; Fuller, J. L. *Genetics and the Social Behavior of the Dog*. Chicago: University of Chicago Press, 1965).

Verifica-se que a literatura científica fixa o **termo final da fase sensível de socialização** por volta da 14ª semana de vida (98 dias). Os 120 dias exigidos pelo inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 17.972/2024 situam-se **muito além desse limite** científico, obrigando o filhote a permanecer no canil mesmo após o encerramento do período ideal de socialização.

Já quanto ao momento adequado de separação da ninhada, há literatura científica no sentido de que a separação precoce, entre 30 e 40 dias, eleva de forma significativa a incidência de comportamentos problemáticos na vida adulta, como destrutividade, latido excessivo, medo, reatividade a ruídos e posse de recursos, ao passo que os animais mantidos na ninhada até os 60 dias apresentam desenvolvimento comportamental significativamente melhor (PIERANTONI, L.; ALBERTINI, M.; PIRRONE, F. *Prevalence of owner-reported behaviours in dogs separated from the litter at two different ages*. *Veterinary Record*, v. 169, n. 18, p. 468, 2011).

Em convergência com a literatura científica, a Resolução nº 2.455/2015 do Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo, em seu Anexo, alínea "M", dispõe que “A entrega do filhote para o comprador deve acontecer somente a partir de 60 dias da data do parto”.

¹⁴ Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1558787809001555?via%3Dihub>

No mesmo sentido é o relatório técnico de autoria da Médica Veterinária Luciana Conceição Ferreira, ao afirmar que a lei estadual (eDoc. 41 - fl. 88):

“desconsidera a fase mais importante da socialização de um filhote (mediante comprovação da ciência), ao exigir que este permaneça 120 dias no canil. Ignora a melhor idade (ideal) para se disponibilizar um filhote pra sua nova família, que é aos **60 dias de idade**.

Ignorar a melhor fase de socialização (dos 60 aos 120 dias de vida), é privar o filhote de seu melhor desenvolvimento quando já deverá estar presente no seu novo lar, com sua nova família, cumprindo sincronia com seu “tempo biológico natural”. Portanto, não observar os cães dentro de suas características próprias específicas, privando-os de seu pleno desenvolvimento é cometer maus-tratos.”

No direito comparado, a idade mínima para a comercialização de cães e gatos situa-se, em regra, em dois meses. Na Espanha, o art. 55, item 7, da Lei n. 7/2023 (*Ley de protección de los derechos y el bienestar de los animales*) fixa esse patamar:

Tradução livre

“Artigo 55. Venda de animais de companhia.

7. Os cães e gatos deverão ter idade mínima de **dois meses** no momento da venda [...]”

Redação original

“Artículo 55. Venta de animales de compañía.

7. Los perros y gatos deberán tener una edad mínima de dos meses en el momento de la venta [...]"

Na **França**, a legislação de proteção dos animais (*Code rural et de la pêche maritime*) prevê que somente cães e gatos com mais de **oito semanas** (56 dias) de idade podem ser objeto de cessão, a título gratuito ou oneroso:

Tradução livre

"Artigo L214-8.

II. Somente cães e gatos com mais de oito semanas de idade podem ser objeto de cessão a título gratuito ou oneroso."

Redação original

"Artigo L214-8.

II.-Seuls les chiens et les chats âgés de plus de huit semaines peuvent faire l'objet d'une cession à titre gratuit ou onéreux."

Na **Itália**, a idade mínima para a entrega definitiva do filhote está prevista no Acordo Estado-Regiões de 24 de janeiro de 2013 (*Accordo Stato-Regioni del 24 gennaio 2013*), que institui a proibição de venda e cessão, a qualquer título, de cães e gatos com idade inferior a dois meses:

Tradução livre

"1. As Regiões e as Províncias autônomas de Trento e de Bolzano comprometem-se, no prazo de 12 meses a contar da aprovação do presente Acordo, a adotar disposições específicas em matéria de responsabilidades e deveres do proprietário e do detentor de animais de companhia que prevejam, em particular:

(...)

e) a proibição de venda e cessão, a qualquer título, de cães e gatos não identificados e registrados conforme o convencionado no presente Acordo, bem como de cães e gatos com idade inferior a **dois meses**, ressalvados os casos em que os filhotes devam ser afastados da mãe por motivos sanitários certificados por médico veterinário público ou privado habilitado a acessar a anagrafe canina regional.”

Redação original

“1. Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano si impegnano, entro 12 mesi dall'approvazione del presente Accordo, ad adottare disposizioni specifiche in materia di responsabilita' e doveri del proprietario e del detentore di animali d'affezione che prevedano, in particolare:

(...)

e) il divieto di vendita e cessione, a qualsiasi titolo, di cani e gatti non identificati e registrati secondo quanto convenuto con il presente Accordo, nonche' di cani e gatti di eta' inferiore ai due mesi, fatti salvi i casi in cui i cuccioli devono essere allontanati dalla madre per motivi sanitari certificati da un medico veterinario pubblico o privato abilitato ad accedere all'anagrafe canina regionale;”

A exigência de 120 dias carece de respaldo científico e destoa tanto do marco de 60 dias fixado pelo órgão técnico (Resolução CRMV-SP nº 2.455/2015) quanto do parâmetro adotado pela legislação de outros países (Espanha, França e Itália), obrigando o filhote a permanecer no canil para além do encerramento da fase sensível de socialização e produzindo efeito contrário ao bem-estar que pretende tutelar.

Diante desse quadro, a exigência de 120 dias não passa pelo crivo da proporcionalidade. É **inadequada**, pois não promove o bem-estar animal, mas o compromete, ao impedir a liberação do filhote antes da fase de socialização; é **desnecessária**, pois o marco de sessenta dias, menos gravoso, atende de forma comprovadamente idônea à finalidade protetiva; e é **desproporcional**, na medida em que o prejuízo imposto ao animal, à cadeia produtiva e aos futuros adquirentes supera qualquer eventual benefício, alcançado, por exemplo, com o ciclo completo de vacinação, como será abordado no item subsequente.

Em acréscimo, a exigência onera de forma significativa a atividade dos criadores. A norma impõe a retenção do animal por período que ultrapassa o tecnicamente recomendado, prolongando os custos de manutenção, alimentação e cuidado veterinário sem contrapartida sanitária ou de bem-estar que a justifique. Esse ônus adicional, imposto sem prévio estudo de impacto regulatório que demonstre sua necessidade ou avalie o risco de estímulo à informalidade do mercado, revela interferência desproporcional na livre iniciativa (art. 170 da CF).

Entendo, porém, que a simples declaração de nulidade do dispositivo, não se mostra a solução mais adequada, porquanto criaria **vácuo normativo** em matéria sensível, deixando sem baliza mínima a idade de entrega dos filhotes.

Impõe-se, assim, preservar o núcleo protetivo que o legislador estadual legitimamente pretendeu instituir, qual seja, a fixação de um prazo mínimo de permanência do filhote junto à mãe e aos irmãos de ninhada, expurgando-se apenas o **excesso desproporcional** do prazo eleito.

Reconhecido que o vício reside no excesso do prazo, e não na legítima instituição de uma idade mínima, a técnica de controle adequada

é a **declaração parcial de inconstitucionalidade do excesso**, com a consequente **redução do prazo de 120 (cento e vinte) para 60 (sessenta) dias**. Cuida-se, tecnicamente, de decisão manipulativa de efeitos substitutivos, pela qual o Tribunal, sem suprimir integralmente o dispositivo nem criar vácuo normativo, expurga a parcela desproporcional do comando e a substitui pelo parâmetro constitucionalmente adequado.

O prazo de 60 dias, além de amparado na literatura científica e no direito comparado, corresponde ao marco fixado pelo órgão técnico (Resolução CRMV-SP nº 2.455/2015), o que confere segurança e objetividade à substituição.

Do exposto, declaro a inconstitucionalidade parcial do inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 17.972/2024, para **afastar o excesso do prazo nele previsto e reduzir a idade mínima de entrega de 120 (cento e vinte) para 60 (sessenta) dias**, por violação ao princípio da proporcionalidade em suas três dimensões (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), à livre iniciativa e ao dever de proteção do bem-estar animal (arts. 5º, XIII; 170, caput; e 225, § 1º, VII, da Constituição Federal).

3) EXIGÊNCIA DE CICLO VACINAL COMPLETO

INCISO II DO ART. 6º

Artigo 6º - Os cães e gatos domésticos somente poderão ser comercializados ou permutados por criadores e por estabelecimentos comerciais após, cumulativamente:

II - terem recebido o ciclo completo de vacinação previsto no calendário de vacinas, o que inclui as 3 (três)

primeiras doses de vacina espécie – específicas, vacina antirrábica e outras a critério do médico veterinário que assiste os animais;

O inciso II do art. 6º da Lei Estadual nº 17.972/2024 prevê que a comercialização ou permuta de cães e gatos somente pode ocorrer após o cumprimento cumulativo de uma série de exigências, entre elas a comprovação do **ciclo completo de vacinação**.

Contudo, as Diretrizes de 2024 para a Vacinação de Cães e Gatos, compiladas pelo Grupo de Diretrizes de Vacinação (VGG) da *World Small Animal Veterinary Association* (WSAVA), organização veterinária de referência internacional, estabelecem como padrão técnico mundial que o ciclo vacinal primário se estende até, no mínimo, **a 16ª semana de vida do animal**. De acordo com o documento oficial da WSAVA, *“A última dose de uma série inicial de vacinas essenciais para filhotes não deve ser administrada antes das 16 semanas de idade.”* (WSAVA *Vaccination Guidelines* 2024, p. 12).

O protocolo vacinal inicial consiste em três aplicações de vacinas essenciais (como V8, V10 ou V12), iniciadas entre a 6ª e a 8ª semana de vida e administradas com intervalos de 3 a 4 semanas, seguidas de uma dose de reforço. A última dose não deve ser aplicada antes da 16ª semana de vida (112 dias), podendo ser recomendável que se estenda até a 18ª semana (126 dias), especialmente em animais de raças maiores ou em ambientes de maior risco sanitário. Além disso, a vacina antirrábica, exigida pela Lei Estadual nº 17.972/2024 como parte do ciclo, só pode ser administrada com segurança **a partir de 12 a 16 semanas de idade**, a depender das orientações da autoridade sanitária local (WSAVA *Vaccination Guidelines* 2024).

Essa diretriz é baseada em evidências científicas relacionadas à

maturação do sistema imunológico e à interferência de anticorpos, que podem neutralizar a resposta vacinal se as doses forem aplicadas prematuramente (WSAVA *Vaccination Guidelines* 2024).

Fixadas essas premissas técnicas, o vício do inciso II revela-se na sua articulação com o inciso I do mesmo artigo. Se a idade mínima de entrega deve ser reduzida para 60 dias, conforme sustentado no capítulo anterior, seria contraditório exigir, como condição da comercialização, a conclusão de um ciclo vacinal que só se encerra por volta da 16ª semana de vida (112 dias). As duas exigências são logicamente incompatíveis.

A solução, contudo, não é a supressão integral do dever vacinal, que esvaziaria a legítima proteção sanitária pretendida pelo legislador e permitiria, no limite, a entrega de filhotes sem nenhuma imunização. Impõe-se preservar o núcleo protetivo da norma, expurgando-se apenas o excesso que a torna inexecutável, consistente em exigir a conclusão do ciclo completo até a entrega.

A técnica adequada é a interpretação conforme à Constituição, no sentido de que o dever vacinal exigível como condição da comercialização ou permuta corresponde a todas as doses cabíveis, segundo o calendário técnico-veterinário, até a data da efetiva entrega do animal ao tutor.

Cabe ao criador, portanto, providenciar a imunização compatível com a idade do filhote até o momento da entrega, transferindo-se ao novo tutor, sob orientação veterinária, a continuidade e a conclusão do protocolo. Essa leitura harmoniza o inciso II com o cronograma imunológico e com a idade mínima de entrega fixada em 60 dias, assegurando a proteção sanitária sem impor obrigação de cumprimento difícil ou impossível.

Do exposto, confiro ao inciso II do art. 6º da Lei estadual n. 17.972/2024 **interpretação conforme a Constituição**, para estabelecer que a obrigação vacinal, como condição da entrega, restringe-se às vacinas devidas, segundo o calendário técnico-veterinário, até a data da entrega ao tutor.

Destaco que tal solução nada impõe em desfavor do adquirente/tutor, pois este pode optar por um animal que esteja com o ciclo vacinal completo, já que 60 (sessenta) dias do parto é o prazo **mínimo** para entrega, não o máximo.

DOS DEMAIS DISPOSITIVOS

Seguindo na análise da ADI, houve, ainda, a impugnação aos seguintes preceitos:

“Artigo 4º - Aquele que realizar atividade econômica de criação de cães e gatos domésticos deverá observar como condições para manter os animais:

VI - separar a fêmea prenha dos outros animais do plantel, no terço final de sua gestação, e garantir sua permanência junto de seus filhotes pelo **período mínimo de 6 a 8 semanas**, a fim de garantir a lactação adequada dos animais;

(...)

XII - os criadores só poderão dispor das matrizes para reprodução a partir do terceiro ciclo estral ou do 18º mês de vida, sendo que:

a) as matrizes terão o número máximo de 2 (duas) gestações anuais, **devendo ser castradas no 5º ano de vida**;

b) a critério do criador, fica permitida a doação das matrizes castradas, desde que observado o disposto no artigo 7º

desta lei.”

O inciso VI, ao assegurar a permanência da fêmea junto aos filhotes por período mínimo de seis a oito semanas, protege a integridade da lactação e o desenvolvimento inicial da ninhada, harmonizando-se com o marco biológico da fase sensível de socialização reconhecido pela literatura científica (Scott; Fuller, 1965; Battaglia, 2009). A exigência apenas disciplina o manejo reprodutivo em conformidade com a natureza e as necessidades fisiológicas dos animais.

O inciso XII, por sua vez, ao condicionar o emprego das matrizes reprodutivas ao terceiro ciclo ou ao 18º mês de vida e ao limitar as gestações a duas por ano, **previne a exploração reprodutiva intensiva e os agravos à saúde da fêmea decorrentes de gestações precoces ou sucessivas**. Cuida-se de medida que se insere na margem de conformação do legislador estadual em matéria de bem-estar animal e proteção contra práticas cruéis (art. 225, § 1º, VII, da Constituição Federal), sem esvaziar o núcleo da livre iniciativa (art. 170, caput), que **não confere direito à exploração ilimitada da capacidade reprodutiva dos animais**.

A imposição de castração da matriz no quinto ano de vida (alínea "a"), contudo, reclama leitura conforme à Constituição. Na linha do exposto, a castração é ato médico-veterinário cuja indicação depende da avaliação clínica de cada animal, considerados o estado de saúde, o risco cirúrgico e as condições fisiológicas individuais. Interpretada como imposição automática e indiscriminada, a exigência poderia colocar em risco a saúde da matriz que pretende proteger. Assim, deve ser dada interpretação conforme à Constituição, no sentido de que a castração prevista na alínea "a" do inciso XII depende de expressa recomendação técnica veterinária individualizada, aferida caso a caso, e não constitui obrigação cogente e indistinta a ser cumprida à revelia da avaliação clínica do animal.

A solução aqui adotada difere daquela conferida à esterilização precoce dos filhotes, declarada inconstitucional, mas a distinção é justificada. O que a literatura científica refuta é a castração precoce, realizada em idade pré-púbere, que interrompe a produção de hormônios essenciais ao desenvolvimento e acarreta os riscos já mencionados. A castração da matriz no **quinto ano** de vida não é precoce, visto que o animal já é adulto e plenamente desenvolvido. Nessa situação, o dever de castração, **desde que precedido de recomendação veterinária individualizada** que ateste sua conveniência clínica, não vulnera o bem-estar animal, pois busca proteger a saúde da fêmea contra os agravos de gestações sucessivas. O vício da alínea "a" não está, portanto, na exigência de castração em si, mas apenas na sua imposição automática, à revelia da avaliação clínica individualizada.

Do exposto, quanto ao art. 4º da Lei estadual n. 17.972/2024, confiro à alínea "a" do inciso XII interpretação conforme a Constituição, no sentido de que a castração da matriz no quinto ano de vida depende de recomendação técnica veterinária individualizada, aferida caso a caso segundo as condições clínicas do animal e julgo improcedente o pedido quanto ao inciso VI e ao inciso XII, *caput* e alínea "b".

CONCLUSÃO

Ante o exposto, julgo **parcialmente** procedente a ação direta para:

I) Declarar a inconstitucionalidade dos arts. 4º, inciso VIII; 5º, inciso VI; 6º, inciso III; e 8º, inciso II, da Lei estadual nº 17.972/2024, na parte em que impõem a esterilização cirúrgica obrigatória e generalizada de cães e gatos como condição de legalidade da atividade de criação;

II) Declarar a inconstitucionalidade parcial do excesso contido no inciso I do art. 6º da Lei estadual nº 17.972/2024, para reduzir a idade mínima de entrega de 120 (cento e vinte) para 60 (sessenta) dias;

III) Dar interpretação conforme a Constituição ao inciso II do art. 6º da Lei estadual n. 17.972/2024, para afastar a exigência de conclusão do ciclo vacinal completo como condição da comercialização ou permuta e fixar que a obrigação vacinal exigível se restringe às doses cabíveis, segundo o calendário técnico-veterinário, até a data da entrega do animal ao tutor;

IV) Dar interpretação conforme a Constituição ao inciso XII, alínea “a”, do art. 4º da Lei estadual nº 17.972/2024, apenas para estabelecer que a castração da matriz no quinto ano de vida depende de recomendação técnica veterinária individualizada, aferida caso a caso segundo as condições clínicas do animal.

É como voto.