

ENTRE O AVANÇO NORMATIVO E A CONCRETIZAÇÃO ADMINISTRATIVA: GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E O BEM-ESTAR ANIMAL NO BRASIL

*Between normative advancement and
administrative implementation:
interinstitutional governance and animal
welfare in Brazil*

Diego Borges Lourenço¹

Halim Atique Netto²

ÁREA: Direito Animal

RESUMO: O presente artigo analisa a consolidação do bem-estar animal no ordenamento jurídico brasileiro a partir de uma perspectiva administrativa e interinstitucional. Parte-se da constatação de que o reconhecimento normativo e cultural da proteção animal cresceu exponencialmente nos últimos anos, deslocando o debate contemporâneo para o campo da concretização das normas constitucionais. Examina-se o papel dos principais sujeitos envolvidos — Poder Público, Poder Judiciário, Ministério Público e Terceiro Setor — destacando-se os limites da judicialização excessiva, o déficit de coordenação institucional e os riscos da substituição informal das responsabilidades estatais. Sustenta-se que a efetividade da tutela animal depende da formulação de políticas públicas planejadas, orientadas por crité-

¹ Advogado. Especialista em Direito Animal pela ESMAFE. E-mail: diego.b.lourenco@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5667958748457911>.

² Médico veterinário e professor universitário. Mestre e Doutor em Medicina Veterinária pela UNESP – Jaboticabal/SP. E-mail: halimnetto@unirp.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9578656297140142>

rios técnicos e voltadas a resultados de médio e longo prazo, tendo a governança interinstitucional como eixo estruturante.

PALAVRAS-CHAVE: Bem-estar animal. Políticas públicas. Governança interinstitucional.

ABSTRACT: This article examines the consolidation of animal welfare within the Brazilian legal system from an administrative and interinstitutional perspective. It argues that normative and cultural recognition of animal protection is already well established, shifting the contemporary debate toward the concrete implementation of constitutional mandates. The study analyzes the role of the main institutional actors — Public Administration, Judiciary, Public Prosecutor's Office, and Third Sector — highlighting the limits of excessive judicialization, the lack of institutional coordination, and the risks associated with the informal transfer of state responsibilities. It concludes that effective animal protection depends on planned public policies, guided by technical criteria and oriented toward medium- and long-term results, with interinstitutional governance as a central axis.

KEYWORDS: Animal welfare. Public policies. Interinstitutional governance.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Os sujeitos do bem-estar animal: competências, limites e o déficit de coordenação. 2. O dever administrativo de concretização do bem-estar animal: entre previsão normativa e interpretação institucional. 3. A judicialização do bem-estar animal e os limites administrativos das decisões judiciais. 4. Governança interinstitucional e política pública planejada para o bem-estar animal. Conclusão

INTRODUÇÃO

A construção do Direito Animal não se apresenta como fenômeno abrupto ou inovador em sentido absoluto, mas como resultado de um longo processo de transformação da forma pela qual o ser humano compreende sua relação com os demais animais. Trata-se de evolução cultural que antecede e impulsiona a normatização jurídica, marcada pela superação progressiva da concepção estritamente patrimonial do animal, historicamente enquadrado na ca-

tegoria jurídica de **coisa**, para o reconhecimento de sua relevância moral, biológica e jurídica enquanto **ser senciente**.

Nesse sentido, “O Direito Animal opera com a transmutação do conceito civilista de animal como coisa, para o conceito animalista de animal como sujeito de direitos” (ATAÍDE JÚNIOR, 2020b, p. 116). O debate doutrinário, intensificado sobretudo a partir do aumento das demandas jurisdicionais envolvendo a proteção animal, não inaugura essa transformação, mas reflete sua maturação institucional. Partir dessa contextualização não significa reinvenção teórica, mas delimitação adequada do estágio atual da discussão.

No contexto contemporâneo, essa mudança de paradigma foi potencializada por um elemento de grande impacto simbólico e social: **a internet**. As redes digitais tornaram-se o principal espaço de formação de opinião pública, mobilização social e pressão institucional. Nesse cenário, a causa animal ocupa posição de destaque, alicerçada sobretudo em narrativas que exploram dois pilares centrais do engajamento coletivo: a dor e o afeto. A exposição reiterada de situações de sofrimento animal, aliada à construção de vínculos emocionais com histórias de resgate, cuidado e proteção, ampliou significativamente o alcance da pauta, fomentando o surgimento de influenciadores, agentes políticos, apoiadores genuínos e, inevitavelmente, também de práticas oportunistas que se valem da sensibilidade social despertada pelo tema.

Como consequência direta desse processo de conscientização ampliada e de intensa mobilização social, observa-se o crescimento das demandas relacionadas ao bem-estar animal submetidas ao Poder Judiciário. A judicialização do tema passa a operar como resposta institucional à pressão social, fundamentando-se, em regra, nos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais de proteção à fauna e na vedação de práticas cruéis. O Judiciário, instado a se manifestar, reconhece, em diversos casos, a relevância jurídica da proteção animal e afirma o conteúdo normativo dessas garantias, contribuindo para a consolidação do Direito Animal no plano jurisprudencial.

Todavia, a concretização dessas decisões encontra limites que, por vezes, extrapolam a esfera estritamente jurídica. As previsões constitucionais de proteção ao bem-estar animal esbarram, na prática, em restrições materiais, técnicas e orçamentárias da Administração Pública. A resposta judicial, muitas vezes construída de forma reativa e fragmentada, revela tensão estrutural entre o reconhecimento normativo do direito e a capacidade estatal de executá-lo de maneira eficiente, contínua e planejada. O problema, portanto, não reside apenas na insuficiência do arcabouço jurídico, mas na ausência de uma estrutura administrativa capaz de absorver e operacionalizar as demandas que emergem desse novo patamar de consciência social.

A ampliação da conscientização coletiva acerca da proteção animal não pode e nem deve sofrer retrocessos, pois se trata de um avanço cultural profundo e estrutural, que reflete a incorporação progressiva de novos valores éticos e sociais na relação entre a sociedade humana e os animais não humanos. Contudo, a velocidade com que esse apelo social se intensificou não foi acompanhada por um processo equivalente de estruturação da máquina pública. A adoção de políticas públicas desprovidas de planejamento adequado tende a gerar o inchaço administrativo, a dispersão de esforços e, paradoxalmente, a frustração das expectativas sociais, sem a efetiva promoção do bem-estar animal. A proteção jurídica, quando desacompanhada de estratégia, técnica e coordenação institucional, pode se tornar meramente simbólica, limitando sua força transformadora.

Diante desse cenário, impõe-se a necessidade de repensar a proteção do bem-estar animal a partir de uma lógica cooperativa, fundada no diálogo institucional e na elaboração de políticas públicas planejadas, orientadas por critérios técnicos e voltadas à obtenção de resultados efetivos em médio e longo prazo. Somente por meio da articulação entre os principais atores envolvidos será possível transformar o avanço cultural já consolidado em práticas administrativas eficazes, capazes de assegurar a tutela concreta e contínua dos animais, para além de respostas pontuais ou emergenciais. O

momento é oportuno e a ampliação da proteção animal constitui aspiração social amplamente compartilhada; todavia, se persistirem a ausência de respostas eficazes e a falta de planejamento estatal, a causa animal pode ser percebida como problemática insolúvel, o que pode enfraquecer, a médio prazo, o engajamento coletivo em favor do efetivo bem-estar animal.

Cumpra delimitar que a presente análise se concentra nas políticas públicas urbanas voltadas ao cuidado e ao manejo de cães e gatos, não abrangendo, neste artigo, os impactos jurídicos da causa animal em outros ramos do Direito, tampouco as políticas destinadas a animais silvestres, exóticos ou de outras espécies.

1. OS SUJEITOS DO BEM-ESTAR ANIMAL: COMPETÊNCIAS, LIMITES E O DÉFICIT DE COORDENAÇÃO

A proteção do bem-estar animal, à luz da ordem constitucional brasileira, **não** se estrutura como atribuição exclusiva de um único poder ou ente federativo, mas como dever jurídico complexo, que pressupõe a atuação coordenada de múltiplos sujeitos institucionais. A Constituição Federal de 1988, ao vedar práticas que submetam os animais à crueldade e ao atribuir ao Poder Público o dever de proteção da fauna (art. 225, §1º, VII), estabelece um comando normativo de natureza transversal, ou seja, que atravessa diferentes esferas de atuação estatal e convoca a participação de outros atores sociais na sua concretização.

Sob essa perspectiva, o bem-estar animal deve ser compreendido como política pública de natureza integrada, cuja efetividade depende da adequada delimitação de competências, do reconhecimento dos limites institucionais de cada sujeito envolvido e, principalmente, da existência de mecanismos de coordenação capazes de transformar comandos constitucionais em ações concretas e sustentáveis.

Nesse ponto, a doutrina administrativista, ao trazer o princípio da eficiência, é firme ao afirmar que o planejamento constitui de-

ver jurídico da Administração Pública, decorrente diretamente do modelo constitucional de Estado. Conforme leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2020, p. 108)

Tal compreensão reforça que políticas públicas não se estruturam como mera opção política discricionária, mas como obrigação institucional orientada por racionalidade administrativa, definição de responsabilidades e organização sistêmica da atuação estatal.

Antes de examinar individualmente cada sujeito envolvido na tutela do bem-estar animal, é necessário reconhecer que a Constituição não atribui tal dever de forma isolada ou compartimentada. Ao contrário, o modelo constitucional brasileiro estrutura responsabilidades compartilhadas, distribuídas entre os Poderes e permeadas pela participação da sociedade civil. A análise dos sujeitos, portanto, não deve ser compreendida como compartimentalização de funções, mas como identificação de papéis dentro de um arranjo institucional interdependente.

O Poder Público, especialmente no âmbito do Poder Executivo, ocupa posição central nesse arranjo institucional. É dele a titularidade primária do dever constitucional de proteção, que se manifesta na formulação, implementação e financiamento de políticas públicas voltadas ao bem-estar animal. Tal responsabilidade decorre não apenas do art. 225 da Constituição Federal, mas também do regime constitucional das políticas públicas, que impõe à Administração Pública o dever de planejamento, continuidade administrativa e eficiência. A atuação estatal, portanto, não pode se limitar a respostas episódicas ou emergenciais, devendo estruturar serviços

permanentes, integrar órgãos e secretarias diversas e estabelecer estratégias preventivas de médio e longo prazo.

Todavia, a prática administrativa revela distanciamento significativo entre o comando constitucional e a capacidade operacional do Estado. A fragmentação de competências, a limitação orçamentária, a descontinuidade entre gestões e a ausência de planejamento técnico consistente comprometem a execução das políticas de bem-estar animal. Esse cenário contribui para a transferência informal de responsabilidades a outros atores, sem que haja a correspondente estruturação normativa e financeira necessária à efetividade da tutela.

O Poder Judiciário, por sua vez, assume papel relevante diante da crescente judicialização das demandas relacionadas ao bem-estar animal. Provocado pela sociedade civil e pelo Ministério Público, o Judiciário atua como garantidor da Constituição, afirmando a vedação à crueldade e reconhecendo a proteção animal como valor jurídico relevante. Em determinadas situações, sua atuação revela-se indispensável para suprir omissões estatais e assegurar a observância dos comandos constitucionais.

Entretanto, a atuação judicial encontra limites estruturais quando dissociada de políticas públicas previamente planejadas. Decisões judiciais, ainda que juridicamente corretas, podem produzir efeitos sistêmicos complexos quando impõem obrigações à Administração sem considerar a capacidade técnica, financeira e operacional dos órgãos responsáveis pela execução. Nesses casos, o Judiciário passa a exercer um papel indutor de políticas públicas de forma fragmentada, sem dispor dos instrumentos necessários para garantir a implementação contínua e coordenada das medidas determinadas.

A sociedade civil também se apresenta como sujeito relevante no campo do bem-estar animal, especialmente em razão de sua capacidade de mobilização social, conscientização coletiva e atuação direta junto a populações e territórios específicos. No interior desse espaço, destacam-se as entidades do Terceiro Setor, que institu-

cionalizam práticas de acolhimento, proteção, cuidado e educação animal, muitas vezes suprindo lacunas deixadas pela atuação estatal. Essas organizações acumulam experiência prática, proximidade com a realidade local e conhecimento técnico empírico, tornando-se parceiras estratégicas na execução de políticas públicas.

Não obstante, o Terceiro Setor enfrenta limites próprios que não podem ser ignorados. A própria experiência institucional do Ministério Público evidencia que as entidades de proteção animal, embora exerçam papel fundamental na fiscalização social e na exigência do cumprimento das normas de tutela animal, operam frequentemente com recursos próprios, estruturas precárias e capacidade limitada de absorção de demandas contínuas, reforçando a necessidade de não se transferirem a elas responsabilidades inerentes ao Poder Público. A forte carga emocional inerente à causa animal, associada à escassez de recursos financeiros e à ausência de planejamento integrado com o Poder Público, conduz frequentemente a atuações reativas e desestruturadas. Cada ação de resgate ou recolhimento de animais implica a assunção de responsabilidades prolongadas, que envolvem cuidados veterinários, manutenção, processos de adoção e acompanhamento contínuo, muitas vezes por períodos extensos. Sem coordenação institucional e sem políticas públicas estruturantes, tais iniciativas tendem à sobrecarga e à insustentabilidade, reproduzindo ciclos de emergência permanente.

Dessa forma, o principal entrave à efetividade do bem-estar animal não reside na ausência de sujeitos engajados, mas no déficit de coordenação entre eles e na ausência de planejamento com finalidade técnica. Tal constatação é reiterada por documentos institucionais do Ministério Público, que apontam a ineficácia de políticas baseadas exclusivamente no recolhimento e defendem a adoção de programas públicos estruturados de controle populacional, educação ambiental e posse responsável, como condição para a tutela efetiva do bem-estar animal. A atuação isolada do Poder Público, do Judiciário e do Terceiro Setor resulta em respostas fragmentadas, descontinuas e, por vezes, contraditórias. A superação desse ce-

nário exige a construção de uma governança pública integrada, capaz de articular competências, alinhar responsabilidades e estabelecer canais permanentes de diálogo institucional. Somente a partir dessa coordenação será possível converter o avanço normativo e cultural da proteção animal em políticas públicas efetivas, técnicas e sustentáveis.

2. O DEVER ADMINISTRATIVO DE CONCRETIZAÇÃO DO BEM-ESTAR ANIMAL: ENTRE PREVISÃO NORMATIVA E INTERPRETAÇÃO INSTITUCIONAL

A análise dos sujeitos do bem-estar animal evidencia que o principal desafio contemporâneo não reside na inexistência de previsão normativa, mas na forma pela qual os comandos constitucionais são interpretados e operacionalizados no âmbito da Administração Pública. A Constituição Federal estabelece diretrizes abertas, especialmente ao impor ao Poder Público o dever de proteger a fauna e vedar práticas cruéis, sem, contudo, definir de maneira exaustiva os modelos administrativos, os instrumentos de execução ou os critérios técnicos para a implementação das políticas de bem-estar animal.

Esse caráter aberto da norma constitucional desloca o eixo do problema para o Direito Administrativo, exigindo da Administração Pública uma atuação interpretativa responsável, fundada nos princípios da legalidade, eficiência, planejamento, continuidade do serviço público e razoabilidade.

A doutrina administrativista reconhece que a atuação da Administração Pública se encontra vinculada aos fins constitucionalmente estabelecidos, não se admitindo comportamentos omissivos que inviabilizem a concretização de deveres expressamente previstos na Constituição. Assim, onde a Constituição silencia quanto aos meios, não se autoriza a inércia estatal, tampouco a adoção de práticas improvisadas ou desarticuladas.

No campo do bem-estar animal, a ausência de regulamentação detalhada tem resultado, na prática, em atos administrativos de-

sarticulados, muitas vezes orientados por pressões momentâneas, como clamor social, demandas judiciais pontuais ou situações emergenciais. Relatórios e cartilhas institucionais do Ministério Público demonstram que modelos históricos baseados no simples recolhimento e eliminação de animais revelaram-se técnica, ética e economicamente ineficazes, sendo progressivamente substituídos, ao menos no plano normativo, por políticas de esterilização, identificação e educação ambiental.

Nesse contexto, observa-se uma confusão recorrente entre cooperação e substituição institucional, situação que a doutrina administrativa critica ao advertir que a colaboração com entidades privadas não autoriza a transferência integral de deveres constitucionalmente atribuídos ao Estado. O envolvimento do Terceiro Setor e da sociedade civil, embora essencial, não pode ser interpretado como mecanismo legítimo de transferência integral das responsabilidades estatais. A cooperação administrativa pressupõe planejamento, definição clara de atribuições, controle e suporte institucional, inclusive financeiro e técnico, sob pena de converter iniciativas colaborativas em terceirizações informais e precárias de deveres constitucionais.

Assim, o déficit de coordenação identificado entre os sujeitos do bem-estar animal não decorre apenas da ausência de diálogo, mas também da falta de uma leitura administrativa sistemática dos deveres constitucionais. A efetividade da proteção animal exige que a Administração Pública assuma papel ativo não apenas na interpretação, mas sobretudo na organização institucional dos comandos constitucionais, estruturando políticas públicas estáveis e tecnicamente orientadas. A superação do modelo reativo atualmente predominante depende menos da multiplicação de respostas pontuais e mais da consolidação de arranjos administrativos capazes de produzir resultados duradouros e verificáveis no campo do bem-estar animal. Trata-se de orientar a ação estatal pelas necessidades efetivas da população, ainda que nem sempre coincidentes com a resposta social mais imediata. Nesse sentido, políticas de educação

animal e controle populacional podem ser mais eficazes do que medidas centradas exclusivamente no recolhimento de animais.

3. A JUDICIALIZAÇÃO DO BEM-ESTAR ANIMAL E OS LIMITES ADMINISTRATIVOS DAS DECISÕES JUDICIAIS

A crescente judicialização das demandas relacionadas ao bem-estar animal revela-se como fenômeno diretamente vinculado à insuficiência ou à fragmentação das políticas públicas existentes. Diante de omissões administrativas, da inexistência de programas estruturados ou da atuação episódica do Poder Público, a sociedade civil e o Ministério Público recorrem ao Judiciário como instância capaz de assegurar a efetividade imediata das normas constitucionais de proteção à fauna. Nesse contexto, o Judiciário passa a ocupar papel central na afirmação do conteúdo normativo do art. 225 da Constituição Federal, especialmente no que se refere à vedação de práticas cruéis contra animais.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a proteção dos animais não se apresenta como interesse secundário ou meramente reflexo, mas como comando constitucional dotado de densidade normativa própria. No julgamento da ADI 4.983, ao analisar a prática da vaquejada, o Tribunal afirmou expressamente que a vedação constitucional à crueldade constitui limite material intransponível, assentando que “a submissão de animais a práticas que lhes imponham sofrimento, dor ou estresse intenso é incompatível com a Constituição Federal, ainda que sob o argumento de tradição cultural”. Tal compreensão desloca definitivamente o debate do plano simbólico para o plano jurídico-constitucional.

Em outra passagem emblemática do mesmo julgamento, o Supremo Tribunal Federal consignou que a proteção à fauna integra o conteúdo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não podendo ser relativizada por interesses econômicos ou culturais. Essa leitura reforça a ideia de que o dever estatal de

proteção animal não se submete a juízos discricionários amplos, mas decorre de imposição constitucional direta, vinculante e exigível.

Não obstante a relevância desses precedentes, a judicialização do bem-estar animal também expõe tensões próprias da atuação jurisdicional em matéria de políticas públicas. O Judiciário, ao determinar obrigações específicas à Administração Pública, como a criação de abrigos, a implementação de programas de controle populacional ou o custeio de tratamentos veterinários, o faz sem dispor de informações técnicas completas acerca da capacidade administrativa, orçamentária e operacional dos entes responsáveis pela execução. Essa atuação, ainda que juridicamente legítima, pode gerar dificuldades práticas de execução e impactos sistêmicos não planejados.

Sob a perspectiva do Direito Administrativo e do Direito Constitucional, tais decisões situam-se em zona de tensão institucional, na medida em que tangenciam a condução direta de políticas públicas, tradicionalmente atribuída à Administração Pública. Não se trata de negar a legitimidade da jurisdição constitucional, mas de reconhecer os limites estruturais inerentes à separação de funções estatais.

A literatura sobre ativismo judicial e controle de constitucionalidade adverte que a intervenção judicial em políticas públicas deve observar limites institucionais relacionados à separação de poderes e à capacidade técnica da Administração. Conforme destaca a doutrina especializada:

“É recomendável uma postura de autocontenção judicial diante da falta de expertise do Judiciário para tomar decisões em áreas que demandem profundos conhecimentos técnicos fora do Direito. Isso é particularmente importante para a área de regulação econômica e de políticas públicas redistributivas.” (CAMPOS, 2014, p. 256).

Essa reflexão é particularmente relevante no campo do bem-estar animal, em que decisões judiciais podem assumir contornos estruturais sem que exista, previamente, arranjo administrativo consolidado

para sua execução. A imposição judicial de medidas isoladas tende a reforçar um modelo reativo de gestão, no qual a Administração atua para cumprir ordens pontuais, sem a construção de estratégias integradas e duradouras. A judicialização, quando desacompanhada de planejamento administrativo, pode transformar-se em mecanismo de gestão indireta de políticas públicas, deslocando para o Judiciário responsabilidades típicas do Executivo.

Nesse sentido, a reflexão proposta pelo Dr. Vicente de Paula Ataíde Júnior contribui de forma decisiva para o debate ao afirmar que “o princípio da dignidade animal promove um redimensionamento do status jurídico dos animais não-humanos, de coisas para sujeitos, impondo ao Poder Público e à coletividade comportamentos que respeitem esse novo status, seja agindo para proteger, seja abstendo-se de maltratar ou praticar, contra eles, atos de crueldade” (ATAÍDE JÚNIOR, 2020b, p. 123). Para o autor, a efetividade da proteção jurídica dos animais não pode ser reduzida a intervenções pontuais ou respostas emergenciais, exigindo, antes, a formulação de políticas públicas estruturadas e orientadas por critérios técnicos, capazes de enfrentar as causas do sofrimento animal e não apenas seus efeitos mais visíveis.

Além disso, a judicialização excessiva pode acarretar efeitos colaterais relevantes, como a transferência indireta de encargos ao Terceiro Setor. Em algumas ocasiões, decisões judiciais determinam o recolhimento, tratamento ou manutenção de animais sem a correspondente definição de responsabilidades financeiras e administrativas, levando entidades da sociedade civil a assumirem obrigações que extrapolam sua capacidade institucional. Esse fenômeno reforça a confusão entre cooperação e substituição estatal, aprofundando o déficit de coordenação já existente entre os sujeitos do bem-estar animal.

Diante desse cenário, impõe-se superar um modelo estritamente adjudicatório de tutela animal. A atuação judicial permanece essencial para a garantia dos direitos constitucionalmente assegurados, mas deve ser acompanhada da construção de soluções administra-

tivas estruturais, capazes de conferir efetividade e racionalidade às decisões proferidas. A articulação entre jurisdição constitucional, planejamento administrativo e governança interinstitucional mostra-se condição indispensável para que a judicialização atue como fator indutor de políticas públicas, e não como substituto permanente da ação estatal organizada.

4. GOVERNANÇA INTERINSTITUCIONAL E POLÍTICA PÚBLICA PLANEJADA PARA O BEM-ESTAR ANIMAL

A análise dos sujeitos envolvidos na tutela do bem-estar animal e dos limites da judicialização conduz, necessariamente, ao enfrentamento do tema da governança interinstitucional. A governança interinstitucional exige diálogo estruturado, não como gesto retórico, mas como mecanismo jurídico-administrativo de definição de competências, alinhamento de expectativas e estabelecimento de contrapesos institucionais na implementação e fiscalização das políticas públicas.

No âmbito do Direito Administrativo contemporâneo, governança pública não se reduz à gestão ordinária de serviços, mas compreende o conjunto de arranjos institucionais, processos decisórios e instrumentos de coordenação destinados a alinhar ações, responsabilidades e recursos em torno de objetivos constitucionalmente definidos.

Conforme destaca Rafael Carvalho Rezende Oliveira, ao tratar da moderna Administração Pública orientada por resultados, a atuação administrativa deve estar estruturada por mecanismos de direção estratégica, coordenação institucional e controle, não se confundindo com a mera prática de atos isolados de gestão. Para o autor, a conformação contemporânea do Direito Administrativo exige planejamento, definição de responsabilidades e monitoramento contínuo das políticas públicas, sob pena de comprometer a efetividade dos fins constitucionais (OLIVEIRA, 2017).

Aplicada ao bem-estar animal, essa perspectiva evidencia que a ausência de governança não se manifesta apenas como ineficiência administrativa, mas como fator que potencializa a judicialização excessiva e a fragmentação institucional.

A governança interinstitucional, nesse contexto, exige a superação da lógica de atuação fragmentada entre Poder Executivo, Poder Judiciário e entidades da sociedade civil. A atuação do Ministério Público, por meio de inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta e ações civis públicas, revela-se um instrumento relevante para induzir a formulação de políticas públicas planejadas, especialmente nos casos de omissão administrativa na implementação de programas de controle populacional, educação ambiental e proteção animal. A inexistência de canais formais de diálogo e cooperação faz com que cada sujeito atue de maneira autônoma e reativa, frequentemente transferindo encargos e responsabilidades informalmente. O resultado é a dispersão de esforços, a duplicidade de ações e a dificuldade de avaliação dos impactos reais das políticas implementadas.

Nesse contexto, ganha relevo a atuação do advogado animalista como agente técnico de mediação institucional. Longe de representar a ampliação da litigiosidade ou a criação de um novo polo decisório, a advocacia especializada em Direito Animal pode desempenhar papel relevante na qualificação do diálogo entre Administração Pública, Poder Judiciário, Ministério Público e sociedade civil. Ao transitar simultaneamente pelos campos jurídico, administrativo e social, o advogado animalista possui condições de traduzir demandas sociais em pleitos juridicamente adequados, contribuir para a formulação de soluções administrativas viáveis e evitar a judicialização desnecessária ou mal estruturada. O reconhecimento desse ator como elemento integrador da governança interinstitucional, quando adequadamente orientado por critérios técnicos e compromisso institucional, pode contribuir para a superação de práticas reativas e para o fortalecimento de políticas públicas planejadas no campo do bem-estar animal.

Ao lado da advocacia especializada em Direito Animal, que atua como mediadora jurídico-institucional, destaca-se igualmente a relevância do médico-veterinário como agente técnico estruturante das políticas públicas de bem-estar animal. A medicina veterinária não apenas executa medidas sanitárias ou clínicas, mas participa da definição de critérios técnicos de recolhimento, manejo, controle populacional, avaliação de sofrimento e elaboração de protocolos que orientam a atuação administrativa. A ausência de diálogo entre a dimensão jurídica e a dimensão técnico-científica tende a produzir decisões descoladas da realidade fática, seja por excesso de judicialização, seja por improvisação administrativa.

A governança interinstitucional, portanto, demanda a integração entre saber jurídico e saber técnico, reconhecendo tanto o advogado animalista quanto o médico-veterinário como agentes intermediadores necessários à formulação de políticas públicas racionais, sustentáveis e efetivamente voltadas ao bem-estar animal.

No campo específico do bem-estar animal, a política pública planejada deve ser orientada por dados técnicos, diagnósticos territoriais e definição clara de prioridades.

Um exemplo ilustrativo da ausência dessa racionalidade administrativa pode ser observado na adoção indiscriminada do recolhimento de animais como resposta predominante às demandas sociais por proteção animal. Embora frequentemente motivada por intenções legítimas e elevada carga emocional, o recolhimento irrestrito, quando adotado como medida isolada, revela-se estruturalmente ineficaz. A superlotação de abrigos, a deterioração das condições sanitárias e o comprometimento do bem-estar dos próprios animais acolhidos transformam espaços de proteção em ambientes insalubres, além de impor às protetoras independentes e às entidades do Terceiro Setor responsabilidades contínuas que, em muitos casos, conduzem à exaustão emocional, financeira e institucional.

Não se pretende afirmar, com isso, que o recolhimento de animais seja desnecessário ou ilegítimo. Ao contrário, trata-se de instrumento relevante quando inserido em uma estratégia mais ampla

e tecnicamente orientada. A experiência prática demonstra que a efetividade da proteção animal exige uma abordagem macroestrutural, que combine critérios rigorosos para o recolhimento, priorizando animais em situação de vulnerabilidade extrema, vinculados a tutores igualmente vulneráveis ou caracterizados como animais comunitários, com políticas públicas permanentes de controle populacional, esterilização, identificação, educação ambiental e incentivo à adoção responsável.

Nesse contexto, o papel do Terceiro Setor não deve se limitar ao apoio estrutural pontual, mas deve ser integrado de forma planejada à política pública, inclusive com atenção aos impactos psicológicos suportados por protetoras independentes que dedicam integralmente suas vidas ao cuidado animal. Paralelamente, impõe-se o engajamento da sociedade civil em práticas responsáveis de adoção e guarda, bem como a atuação do Poder Judiciário não como instância de imposição de recolhimentos pontuais, mas como indutor de diálogo institucional, exigindo da Administração Pública a explicitação dos critérios técnicos de recolhimento e das políticas públicas estruturadas voltadas à solução da causa animal em médio e longo prazo. Medidas como controle populacional, educação ambiental, estruturação de serviços veterinários públicos, programas de adoção responsável e parcerias reguladas com o Terceiro Setor não podem ser concebidas como respostas emergenciais, mas como componentes de uma estratégia administrativa integrada. A ausência dessa visão sistêmica contribui para a perpetuação de ciclos de recolhimento, abandono e sobrecarga institucional.

Importa registrar que, apesar dos desafios estruturais ainda existentes, observa-se, nos últimos anos, um movimento concreto de aprimoramento institucional no campo do bem-estar animal. A criação e o fortalecimento de secretarias, diretorias e coordenadorias específicas em diversos municípios evidenciam a incorporação gradual da pauta animal à agenda administrativa formal, sinalizando a superação de modelos exclusivamente reativos. De modo semelhante, a evolução da jurisprudência demonstra maior sensibili-

dade e compreensão do Poder Judiciário quanto à complexidade da matéria, com decisões que passam a reconhecer a necessidade de soluções estruturais e dialogadas, para além de respostas pontuais. Esse cenário revela que a vontade de mudança se manifesta, ainda que desigualmente, nos distintos Poderes, e indica que o aprofundamento do diálogo institucional constitui vetor essencial para a consolidação e a ampliação desses avanços. Quando políticas públicas são claramente definidas, planejadas e executadas, o Judiciário tende a atuar de forma subsidiária e estrutural, e não como gestor indireto de políticas públicas. A articulação entre decisões judiciais e planejamento administrativo permite que a jurisdição exerça função indutora e fiscalizadora, sem substituir a atuação técnica da Administração Pública.

Por fim, a construção de uma política pública planejada em matéria de bem-estar animal demanda o reconhecimento do Terceiro Setor como parceiro institucional, e não como executor informal de deveres estatais. Parcerias administrativas devem ser estruturadas com base em critérios objetivos, definição de responsabilidades, mecanismos de controle e garantia de sustentabilidade financeira. Somente a partir de uma governança interinstitucional sólida será possível transformar o avanço normativo e cultural da proteção animal em resultados concretos, contínuos e socialmente responsáveis, consolidando o bem-estar animal como política pública efetiva e não apenas como resposta emergencial a crises recorrentes.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo do presente artigo evidencia que a consolidação do bem-estar animal no ordenamento jurídico brasileiro não depende apenas da afirmação de sua relevância normativa ou ética, uma vez que tal reconhecimento já se encontra sedimentado no plano constitucional, jurisprudencial e cultural. O desafio contemporâneo desloca-se, portanto, do campo do reconhecimento para o da concretização, exigindo a superação de

modelos fragmentados, reativos e desprovidos de planejamento administrativo e a construção de arranjos institucionais capazes de integrar responsabilidade jurídica, racionalidade técnica e coordenação intersetorial.

A Constituição Federal de 1988 estabelece bases normativas suficientes para a ampla proteção da fauna e para a vedação de práticas cruéis, mas não esgota os meios de sua implementação. Cabe à Administração Pública, no exercício de sua função interpretativa e organizacional, estruturar políticas públicas capazes de conferir efetividade a esses comandos, observando princípios como planejamento, continuidade, eficiência e coordenação institucional. A omissão administrativa ou a adoção de respostas meramente emergenciais revela-se incompatível com a natureza permanente do dever constitucional de proteção animal e compromete a credibilidade das próprias instituições encarregadas de sua execução.

A atuação do Poder Judiciário é essencial para a afirmação dos direitos fundamentais e para o enfrentamento de omissões estatais, mas encontra limites evidentes quando assume papel substitutivo da Administração Pública. A judicialização excessiva, dissociada de políticas públicas previamente estruturadas, tende a produzir soluções pontuais, de difícil execução e potencialmente geradoras de efeitos sistêmicos indesejados, como a sobrecarga do Terceiro Setor e a informalização de responsabilidades estatais. Nesse sentido, a jurisdição deve ser compreendida como instância indutora, fiscalizadora e garantidora do diálogo institucional, e não como gestora indireta de políticas públicas ou substituta do planejamento técnico-administrativo.

O Terceiro Setor, por sua vez, revela-se ator indispensável no campo do bem-estar animal, seja pela proximidade com a realidade social, seja pela experiência acumulada na proteção e no cuidado dos animais. Todavia, sua atuação não pode ser instrumentalizada como mecanismo de substituição permanente do Estado. A cooperação institucional exige planejamento, definição clara de atribuições, suporte técnico e financeiro e mecanismos de controle, sob

pena de comprometer a sustentabilidade das iniciativas e de perpetuar ciclos de emergência e improvisação.

A governança interinstitucional apresenta-se, assim, como eixo estruturante para a efetividade das políticas públicas de bem-estar animal, ao permitir a articulação racional das competências já existentes e a superação de respostas fragmentadas. A articulação entre Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público e sociedade civil, orientada por critérios técnicos, dados empíricos e objetivos de médio e longo prazo, permite transformar o avanço cultural e normativo já alcançado em resultados concretos e verificáveis. Nesse arranjo cooperativo, a advocacia especializada em Direito Animal e a medicina veterinária assumem papel estratégico como agentes técnico-jurídicos intermediadores, contribuindo, respectivamente, para a qualificação do diálogo institucional e para a definição de critérios científicos que orientem decisões administrativas e judiciais. A integração entre saber jurídico e saber técnico revela-se condição indispensável para que políticas públicas de bem-estar animal não se limitem a respostas emocionais ou episódicas, mas se consolidem como estratégias estruturais e sustentáveis. Os avanços institucionais observados nos últimos anos, como a criação de estruturas administrativas específicas e a evolução da compreensão judicial sobre a matéria, indicam que a mudança está em curso, ainda que desigualmente.

Conclui-se, portanto, que o fortalecimento do bem-estar animal no Brasil depende menos da multiplicação de respostas pontuais e mais da consolidação de políticas públicas planejadas, coordenadas e institucionalmente sustentáveis. A consolidação desse modelo exige não apenas a atuação harmônica entre os Poderes e a participação responsável da sociedade civil, mas também o reconhecimento da importância dos profissionais que operam na interface entre o Direito e a técnica, assegurando que a proteção animal seja simultaneamente juridicamente legítima e cientificamente adequada. Somente por meio do diálogo permanente entre os sujeitos envolvidos e da assunção responsável das competências constitu-

cionais será possível assegurar uma tutela animal efetiva, contínua e compatível com o estágio atual de consciência ética e jurídica da sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. **Direito Animal**: o reconhecimento jurídico dos animais não humanos. Salvador: JusPodivm, 2020.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Direito Animal e Constituição. **Revista Brasileira de Direito e Justiça**, Ponta Grossa: UEPG, v. 4, n. 1, p. 13–67, jan./dez. 2020.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Princípios do Direito Animal Brasileiro. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFBA**, Salvador, v. 30, n. 01, p. 106–136, jan./jun. 2020.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**, Salvador, v. 13, n. 3, p. 48–76, set./dez. 2018.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. A capacidade processual dos animais. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 46, n. 313, p. 95–128, mar. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 13 fev. 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.983/CE. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 6 de outubro de 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, 27 de abril de 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.704/SP. Relator: Min. Flávio Dino. Decisão em medida cautelar, 22 ago. 2024. Brasília: STF, 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do Ativismo Judicial do STF**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GAGLIARDI, Eloisa Baissardo. **Cartilha de defesa animal**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), 2020.

GORDILHO, Heron José de Santana; ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. A capacidade processual dos animais no Brasil e na América Latina. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, v. 15, n. 2, e42733, maio/ago. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369442733>.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

SANTOS, B. A. G. Três teorias sobre o bem-estar. **Crítica na Rede**, n. 11, jan. 2017.

Submissão: 2 de abril de 2026
Aprovação: 12 de maio de 2026