

ANÁLISE SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS NO ÂMBITO DA CIDADE DE SÃO PAULO E DO ESTADO DE SÃO PAULO

Analysis of Public Policies on Birth Control of Dogs and Cats in the City and State of São Paulo

Victor Monteiro Vasques Pereira¹

SUMÁRIO

1. Introdução; 2. Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos; 2.1. Nome oficial do programa, gestão governamental e base normativa; 2.2. Desenho jurídico-institucional, agentes governamentais, agentes não-governamentais e mecanismos jurídicos de articulação; 2.3. Escala e público-alvo; 2.4. Dimensão econômico-financeira do programa; 2.5. Estratégia de implantação; 2.6. Funcionamento efetivo do programa e aspectos críticos do desenho jurídico-institucional; 3. Conclusão. Referências bibliográficas.

RESUMO

Este artigo examina as políticas públicas de controle de natalidade de cães e gatos no âmbito da cidade de São Paulo e do Estado de São Paulo. Para tanto, utiliza-se o quadro de referência de uma política pública proposto pela professora Maria Paula Dallari Bucci. A utilização do referido quadro auxiliou na demarcação de limites da ação governamental, bem como na identificação das regras e procedimentos para a consecução dos objetivos do programa. Utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica, partindo do aprofundamento teórico e legal das bases normativas que fundamentam o programa, bem como do contexto político em que essas bases foram sancionadas até a análise da implementação efetiva do programa.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Cães e Gatos. Controle de Natalidade.

ABSTRACT

This article examines public policies on birth control for dogs and cats within the city of São Paulo and the State of São Paulo. For this purpose, it was necessary to use the reference framework of a public policy proposed by Professor Maria Paula Dallari Bucci, that helped to demarcate the limits of government action, the rules and procedures for achieving the program's objectives. The method used was the bibliographic research, starting from the theoretical and legal deepening of the normative bases that support the program, as well as the political context in which these bases were sanctioned, until the analysis of the effective implementation of the program.

Keywords: Public Policies. Dogs and Cats. Birth Control.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo examina as políticas públicas de controle de natalidade de cães e gatos no âmbito da cidade de São Paulo e do Estado de São Paulo. Para tanto, utiliza-se o quadro de referência de uma política pública proposto pela professora Maria Paula Dallari Bucci, o qual auxiliou na demarcação de limites da ação governamental,

¹ Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia, com pós-graduação em Advocacia Pública pela Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

bem como na identificação das regras e procedimentos para a consecução dos objetivos do programa.

Inicialmente, serão delimitadas a abrangência do programa, as bases normativas que o instituíram, o contexto político em que se deu a criação do programa e o contexto fático anterior ao programa, com apresentação do quantitativo de cães e gatos abandonados, cenário este que serviu de fundamento para criação do referido programa.

Após a explanação das bases normativas e do contexto em que se deu a implementação do programa, será analisado o desenho jurídico-institucional, descrevendo a organização do programa, apresentando a atuação em conjunto dos agentes envolvidos, governamentais e não-governamentais, bem como os mecanismos utilizados, a estratégia de implementação e o funcionamento do programa.

Em sequência, será delimitado o alcance esperado com a implementação do programa, por meio das competências determinadas na Constituição Federal de 1988² (CF/88) sobre o tema, chegando-se à conclusão de que, para a execução do programa, deve haver atuação articulada entre Estado e Município.

O próximo tópico a ser apresentado será a dimensão econômico-financeira do programa, verificando-se a correlação entre a determinação legal de que haja previsão orçamentária específica para o programa e os planos orçamentários do Estado e do Município.

Também será analisada a estratégia de implementação, identificando-se qual seria a conduta esperada do gestor público que protagoniza a instituição do programa, qual seja, a apresentação de um planejamento fundamentado para execução do programa ora analisado, planejamento esse baseado em um diagnóstico do quantitativo de cães e gatos abandonados a ser contemplados pelo programa, bem como na identificação de quais regiões demandam prioridade na implementação. Desta forma, o controle retroalimentará o próximo planejamento, visto que, por meio deste controle, poderá se chegar ao referido diagnóstico, proporcionando maior qualidade do gasto público.

Será analisado, ainda, o funcionamento efetivo do programa, apresentando-se dados atualizados relativos ao quantitativo de cães e gatos esterilizados durante toda a execução do programa, bem como o quantitativo de cada ano desde sua implementação, verificando-se, inclusive, o impacto da pandemia COVID-19 na execução do programa. Por fim, serão apresentados os aspectos críticos do desenho jurídico-institucional relativos à implementação do programa.

A relevância do artigo possui pelo menos três pontos de vista, quais sejam: o do bem-estar animal, em que a constatação de eficácia do programa demonstra a redução da quantidade de cães e gatos em situações degradantes de abandono; o dos

² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>>. Acesso em: 20 maio. 2023.

humanos, que, no mesmo cenário de sucesso do programa, deixam de estar expostos a zoonoses advindas dos animais; e do Poder Público, já que a ausência do programa implicaria risco de ordem econômica, ambiental e social, pois o programa, objeto do presente trabalho, acaba por desonerar os municípios no que se refere à quantidade de atendimentos na área da saúde, tanto para humanos quanto para animais, considerando-se a existência de hospitais e clínicas veterinárias públicas municipais e estaduais. Utilizou-se o método de pesquisa bibliográfica, partindo do aprofundamento teórico e legal das premissas relacionadas às bases que fundamentam a implementação do programa.

Importante ressaltar que o desenvolvimento deste trabalho somente foi possível por meio dos conhecimentos obtidos no curso de pós-graduação em Advocacia Pública da Escola Superior da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo, principalmente no que se refere ao módulo de políticas públicas e, ainda, com ênfase nos conteúdos fornecidos pela professora Maria Paula Dallari Bucci.

2. PROGRAMA PERMANENTE DE CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS

2.1 Nome oficial do programa, gestão governamental e base normativa

O referido programa é decorrente da determinação estabelecida pelo artigo 33 da Lei Municipal nº 13.131/2001³, sancionada pela então prefeita Marta Suplicy.

A lei em questão é decorrente do Projeto de Lei nº 116/2000⁴, de autoria do então vereador Roberto Tripoli, que apresentou como justificativa a necessidade de aprofundamento da questão da proteção animal e da tutela responsável de cães e gatos, demonstrando que a prática adotada há mais de 20 (vinte) anos antes da apresentação do referido projeto, qual seja, o abate de animais, não era uma solução eficaz no controle de natalidade de cães e gatos, bem como não contribuíria para acabar com atos criminosos de maus-tratos contra esses animais. Também foi apresentada como fundamentação do referido projeto a recomendação da Organização Mundial da Saúde (OMS), no sentido de classificar a esterilização como método humanitário de controle de natalidade de cães e gatos.

À época da apresentação do referido projeto, o Centro de Controle de Zoonoses de São Paulo recebia cerca de 42.000 (quarenta e dois mil) cães e gatos por ano,

³ SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001. Disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2001. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13131-de-18-de-maio-de-2001>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

⁴ TRIPOLI, Ricardo. Justificativa do PL 116-2000. São Paulo: Câmara Municipal, 2000. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/justificativa/JPL0116-2000.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

dos quais cerca de 32.000 (trinta e dois mil) eram abatidos, sem que se percebesse esforços para a implementação de medidas prévias e preventivas necessárias, tais como a educação da população para tutela responsável, programas de adoção, parcerias com organizações não-governamentais de proteção animal ou, ao menos, abate humanitário, haja vista que cerca de 300 (trezentas) mortes por dia eram realizadas de forma cruel, em câmaras de gás ou de descompressão (na qual se retira o ar, abatendo-se o animal por asfixia).

Em notícia publicada no site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), verifica-se que o surgimento da apelidada “carrocinha” teria sido inicialmente uma medida da Prefeitura de São Paulo para prevenir a raiva, mas, mesmo após a erradicação da doença no território abrangido pela referida medida, o Centro de Controle de Zoonoses de São Paulo continuou realizando a captura de centenas de animais por dia e matando milhares por ano, alterando apenas a justificativa de prevenção da raiva para controle populacional de cães e gatos, de modo que a medida perdurou de 1973 a 2008, e consistia na utilização de veículo utilitário, com uma caçamba para receber os animais capturados pelos agentes da prefeitura, para encaminhá-los ao Centro de Controle de Zoonoses de São Paulo, como descrito acima, lugar no qual utilizavam-se como métodos de abates dos animais, além das câmaras de gás e de descompressão já mencionadas, injeção letal, choque ou pauladas. O prazo para que os tutores dos animais os resgassem era de apenas três dias, e o resgate era condicionado ao pagamento de multa. A notícia traz, ainda, diversos relatos de pessoas que se lembram dos dias em que a “carrocinha” passava como momentos tristes e aterrorizantes.

De acordo com o referido projeto de lei, o quantitativo de cães na cidade de São Paulo era de 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) e, de gatos, metade desse número, sendo, ao menos, 400.000 (quatrocentos mil) cães e 150.000 (cento e cinquenta mil) gatos abandonados.

Destaca-se que a Lei nº 13.531/2003⁵ alterou o inciso II do artigo 31 e o parágrafo 4º do artigo 26 da Lei nº 13.131/2001⁶, não sendo tal alteração relevante para a análise do presente trabalho, haja vista que o programa ora analisado é decorrente do artigo 33 da Lei nº 13.131/2001⁷.

O artigo 33 da Lei nº 13.131/2001⁸ instituiu o Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos, mas não trouxe disposições de como dar-se-ia

⁵ SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.531 de 14 de março de 2003**. Da nova redacao no inciso ii do artigo 31 e ao paragrafo 4 do artigo 26, ambos da lei n.13.131/01.(pl 37/02). São Paulo: Prefeitura Municipal, 2003. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13531-de-14-de-marco-de-2002>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

⁶ SÃO PAULO (Município), *op. cit.*

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

a execução do programa, apenas dispondo que seria por meio de parcerias com universidades, estabelecimentos veterinários, organizações não-governamentais de proteção animal e a iniciativa privada:

DO CONTROLE REPRODUTIVO DE CÃES E GATOS

Art. 33 - Caberá ao órgão municipal responsável pelo controle de zoonoses a execução de Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos em parceria com universidades, estabelecimentos veterinários, organizações não governamentais de proteção animal e com a iniciativa privada.

Em âmbito estadual, em 2008 foi sancionada pelo então Governador do Estado de São Paulo, José Serra, a Lei nº 12.916, também conhecida como Lei Feliciano⁹, em homenagem ao então deputado estadual, autor do Projeto de Lei nº 117/2008, que deu ensejo à referida lei, que dispõe sobre o controle populacional de cães e gatos sem matança, mas sim por meio de castração, estando, dessa forma, de acordo com a recomendação da OMS. A referida lei prevê medidas específicas para efetivação do programa, tais como a destinação, por órgão público, de local para a manutenção e a exposição dos animais disponibilizados para adoção, campanhas de conscientização sobre a necessidade de esterilização, de vacinação periódica e de que o abandono, pelo padecimento infligido ao animal, configura, em tese, prática de crime ambiental, bem como autoriza o Poder Público a celebrar convênios e parcerias com municípios, entidades de proteção animal e organizações não-governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe para o cumprimento do programa.

Nesse contexto, importante mencionar a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005¹⁰, sancionada pelo então Governador do Estado de São Paulo Geraldo Alckmin, de autoria do então deputado estadual Ricardo Tripoli e alterada pela Lei Estadual nº 17.497, de 27 de dezembro 2021¹¹, sancionada pelo então Governador do Estado de São Paulo Rodrigo Garcia, a qual instituiu o Código de Proteção aos Animais do Estado. Seus artigos 11, 12 e 12-A trazem mais disposições sobre o controle de natalidade de

⁹ FILHO, Feliciano. Opinião - Quem se lembra da Carrocinha? **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=391203>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

¹⁰ SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005**. Institui o Código de Proteção aos Animais do Estado e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2005. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2005/lei-11977-25.08.2005.html>>. Acesso em: 23 maio 2025.

¹¹ SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.497, de 27 de dezembro de 2021**. Altera a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, que institui o Código de Proteção aos Animais do Estado, para instituir o Programa de Proteção e Bem-Estar dos Animais Domésticos, criar o Registro Único de Tutor, aumentar as penalidades para maus-tratos animais e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2021. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17497-27.12.2021.html>>. Acesso em: 23 maio 2025.

cães e gatos e medidas que podem contribuir para a redução do número de animais abandonados, tais como o Registro Único de Tutor (RUT), que é um instrumento de identificação e responsabilização dos tutores de cães e gatos, bem como a determinação de que os municípios do Estado devem manter programas permanentes de controle de zoonoses e de reprodução de cães e gatos, acompanhados de ações educativas para propriedade ou guarda responsável.

Em complementação à legislação apresentada, o Conselho Federal de Medicina Veterinária (CFMV) editou a Resolução nº 962, de 27 de agosto de 2010¹², que normatiza os procedimentos de contracepção de cães e gatos em programas de educação em saúde, guarda responsável e esterilização cirúrgica com a finalidade de controle populacional.

Em 2014, o então Ministro da Saúde Arthur Chioro, durante o governo de Dilma Rousseff, editou a Portaria nº 1.138, de 23 de maio de 2014¹³, a qual, em seu artigo 3º, inciso VI, classificou as ações de controle da população de animais como serviços de relevância para saúde pública.

Cite-se, ainda, em âmbito federal, a Lei nº 13.426/2017, que dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências¹⁴, e a Lei nº 14.228/2021, que dispõe sobre a proibição da eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres; e dá outras providências¹⁵.

A Lei nº 13.426/2017, mencionada acima, estabelece o seguinte:

Art. 1º O controle de natalidade de cães e gatos em todo o território nacional será regido de acordo com o estabelecido nesta Lei, mediante esterilização permanente por cirurgia, ou por outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal.

¹² CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA. **Resolução nº 962, de 27 de agosto de 2010.** Normatiza os Procedimentos de Contracepção de Cães e Gatos em Programas de Educação em Saúde, Guarda Responsável e Esterilização Cirúrgica com a Finalidade de Controle Populacional. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://ts.cfmv.gov.br/manual/arquivos/resolucao/962.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

¹³ BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.138, de 23 de maio de 2014.** Define as ações e os serviços de saúde voltados para vigilância, prevenção e controle de zoonoses e de acidentes causados por animais peçonhentos e venenosos, de relevância para a saúde pública. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1138_23_05_2014.html>. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁴ BRASIL. **Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017.** Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113426.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

¹⁵ BRASIL. **Lei nº 14.228, de 20 de outubro de 2021.** Dispõe sobre a proibição da eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres; e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14228.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

Art. 2º A esterilização de animais de que trata o art. 1º desta Lei será executada mediante programa em que seja levado em conta:

I - o estudo das localidades ou regiões que apontem para a necessidade de atendimento prioritário ou emergencial, em face da superpopulação, ou quadro epidemiológico;

II - o quantitativo de animais a serem esterilizados, por localidade, necessário à redução da taxa populacional em níveis satisfatórios, inclusive os não domiciliados; e

III - o tratamento prioritário aos animais pertencentes ou localizados nas comunidades de baixa renda.

Art. 3º O programa desencadeará campanhas educativas pelos meios de comunicação adequados, que propiciem a assimilação pelo público de noções de ética sobre a posse responsável de animais domésticos.

Assim, vê-se que a lei em tela determina que o controle de natalidade de cães e gatos seja feito por “esterilização permanente por cirurgia ou por outro procedimento que garanta eficiência, segurança e bem-estar ao animal”, bem como que tal esterilização “será executada mediante programa” local ou regional. Referido programa, por sua vez, “desencadeará campanhas educativas pelos meios de comunicação adequados, que propiciem a assimilação pelo público de noções de ética sobre a posse responsável de animais domésticos”.

A determinação, por lei federal, no sentido de que o controle de natalidade de cães e gatos seja feito regional e localmente está em consonância com o artigo 23, incisos II, VI e VII, da Constituição Federal¹⁶, que estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para cuidar da saúde e assistência pública, proteger o meio ambiente e preservar a fauna.

Importante citar, nesse sentido, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção do meio ambiente e à preservação da fauna¹⁷.

¹⁶ BRASIL, *op. cit.*

¹⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

Já a Lei nº 14.228/2021¹⁸ proíbe prática cruel e, portanto, inconstitucional, de eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonose, que já foi muito utilizada no país, mas que, por outro lado, mostrou-se ineficaz no controle de natalidade de cães e gatos.

Não se pode olvidar que, ao considerar a situação em que se encontram os animais abandonados por conta da ausência de políticas públicas eficientes, as leis acima indicadas encontram respaldo em diversos dispositivos da Constituição Federal de 1988¹⁹, quais sejam, (i) artigo 3º, incisos I e IV, que preveem como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, inclusive espécie; (ii) artigo 5º, *caput*, que prevê a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, determinando que ninguém seja submetido a tratamento desumano ou degradante; e (iii) artigo 225, *caput* e §1º, inciso VII, que prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo, vedadas as práticas que submetam animais à crueldade, emanando daí o princípio da dignidade animal²⁰.

Estabeleçamos aqui uma mudança de paradigma, por meio da qual não se admite mais a classificação de animais como objetos. Isso porque a forma cruel de controle populacional de cães e gatos por meio de abate já demonstrada, ou mesmo o descaso com os animais abandonados, revelam uma postura completamente antropocêntrica da sociedade, desconsiderando por completo a necessidade desses animais de ter uma vida digna e saudável. Nesse sentido, é importante lembrarmos que a referida mudança aqui proposta representa apenas uma das feridas narcísicas do antropocentrismo. O professor Yuri Fernandes Lima cita, entre essas feridas narcísicas, (i) a teoria heliocêntrica de Giordano Bruno, Nicolau Copérnico e Galileu Galilei, se contrapondo ao geocentrismo; (ii) a teoria do inconsciente de Sigmund Freud, em contraposição à ideia de que seríamos movidos unicamente pela razão, devido à existência do inconsciente; e (iii) a teoria da origem das espécies desenvolvida por Charles Darwin, confrontando as concepções religiosas que defendem que o ser humano seria descendente direto de Deus, feito à sua imagem e semelhança, ocupando com isso uma posição especial, superior, que se distancia das demais espécies, ao defender que, ao invés de origem divina, nós seríamos descendentes de outras espécies de animais, sendo, nós mesmos, animais²¹.

¹⁸ BRASIL, *op. cit.*

¹⁹ BRASIL, *op. cit.*

²⁰ ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Princípios do Direito Animal brasileiro. *Revista da Pós-Graduação em Direito UFBA*, v. 30, p. 106-136, 2020.

²¹ LIMA, Yuri Fernandes. *Direito animal e a indústria dos ovos de galinhas: crueldade, crime de maus-tratos e a necessidade de uma solução*. Porto: Juruá, 2020.

Desta forma, verifica-se que os animais interessam por si mesmos, independentemente da relevância ecológica, de modo que não podem ser reduzidos ao *status* de coisas, bem como não podem ser objetos da livre ou ilimitada disposição humana. Assim, o princípio da dignidade animal redimensiona o *status* jurídico dos animais, passando a ser considerados como sujeitos, de modo a impor tanto ao Poder Público quanto à coletividade comportamentos que respeitem esse novo *status*, seja por meio da proteção, seja pela abstenção de maltratar ou praticar atos de crueldade contra eles, e conferindo, portanto, pleno respaldo ao programa populacional de cães e gatos, objeto do presente trabalho²².

O princípio da dignidade animal, decorrente do artigo 225, caput e §1º, inciso VII, está em consonância também com a Declaração de Cambridge, de 2012²³, na qual se comprovou que os animais possuem além da senciência, a consciência, concluindo-se que eles, dotados de senciência e consciência, são sujeitos de uma vida, possuindo determinados bens jurídicos semelhantes aos dos humanos, tais como vida, saúde e integridade física e psíquica, que devem ser tutelados pelo ordenamento jurídico.

Portanto, levando em consideração os princípios da supremacia da Constituição Federal, da interpretação conforme a Constituição Federal e da unidade da ordem jurídica, fica evidente a devida consideração dos animais como sujeitos de direitos, dentre os quais está o direito de não ser submetido a atos cruéis, tais como os mencionados alhures.

Nesse sentido, verifica-se no voto do Ministro Néri da Silveira, no Recurso Extraordinário (RE) nº 153.531-8/210 – Santa Catarina²⁴, que teve como objeto a análise da prática denominada como “farra do boi”, a fundamentação em diversos dispositivos constitucionais, reconhecendo uma nítida integração entre as disposições do artigo 225 e os princípios e valores dos artigos 1º e 3º, que trazem os fundamentos e os objetivos da República, respectivamente. Desta forma, uma cultura que contribua para a realização da dignidade da pessoa humana, da cidadania e para construção de uma sociedade livre, justa e solidária, não seria possível por meio de uma prática institucionalizada pelo Estado que mantenha os animais em situação de rua ou mesmo de extermínio por meio de práticas cruéis.

Verifica-se, portanto, que o controle de natalidade de cães e gatos não encontra fundamento apenas no viés antropocêntrico, de garantia de direitos a humanos, como, por exemplo, a não ficar expostos a zoonoses de animais abandonados,

²² ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**, v. 13, p. 48-76, 2018.

²³ Declaração de Cambridge sobre a Consciência Animal. Disponível em: <https://fcmconference.org/img/FCMCPogram.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2025.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 153.531-8 Santa Catarina**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211500>>. Acesso em: 23 maio 2025.

mas também, e principalmente, no viés biocêntrico, em que se defende a garantia de direitos fundamentais dos animais, como os cães e gatos.

Nesse sentido, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.983/CE²⁵ sobre lei cearense que regulamentava a prática da vaquejada, a Ministra Rosa Weber reconheceu a dignidade para além da pessoa humana, sendo o artigo 225, §1º, inciso VII, uma forma de superação da limitação antropocêntrica que coloca o ser humano no centro de tudo e o resto como um instrumento a seu serviço, reconhecendo que os animais também possuem dignidade própria que deve ser respeitada.

No mesmo julgamento e com a mesma postura biocêntrica, em contraposição à antropocêntrica, o Ministro Ricardo Lewandowski reportou-se à Carta da Terra, subscrita pelo Brasil, para chamar a atenção para o fato de que cada forma de vida tem seu valor, independentemente do uso humano.

Ainda no mesmo julgamento, o Ministro Luís Roberto Barroso ressaltou que a vedação constitucional da crueldade a animais deve ser considerada uma norma autônoma, no sentido de sua proteção não se dar somente em razão da função ecológica ou preservacionista, pois, se assim fosse, os animais seriam reduzidos a meros elementos do meio ambiente. O argumento do Ministro foi no sentido de que o sofrimento dos animais importa por si só, independentemente da função ecológica, do equilíbrio do meio ambiente ou da preservação das espécies.

Verificou-se até aqui, portanto, o contexto em que se deu a instituição do Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos, bem como a legislação pertinente que lhe deu respaldo.

2.2 Desenho jurídico-institucional, agentes governamentais, agentes não-governamentais e mecanismos jurídicos de articulação

Verificou-se no item anterior que compete aos municípios manter o Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos. Com base nessa determinação, a Portaria da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) nº 401, de 31 de agosto de 2021²⁶, do Município de São Paulo, determina que as ações para o cumprimento do Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos são de responsabilidade da Coordenadoria de Saúde e Proteção ao Animal Doméstico – Centro Municipal de Adoção de Cães e Gatos (Cosap), realizadas de maneira integrada com a Divisão

²⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983 Ceará**. Relator: Min. Marco Aulério. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4983relator.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2025.

²⁶ SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Saúde. **Portaria secretaria municipal da saúde - SMS nº 401 de 31 de agosto de 2021**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-43-de-31-de-agosto-de-2021>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

de Vigilância de Zoonoses (DVZ), a Coordenadoria de Vigilância em Saúde (Covisa), a Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS/SMS).

A Cosap foi instituída pelo Decreto nº 57.857, de 5 de setembro de 2017, pelo então Prefeito do Município de São Paulo João Doria, tendo sido o Decreto nº 59.685, de 13 de agosto de 2020²⁷, expedido pelo então Prefeito do Município de São Paulo Bruno Covas, sendo que esse último prevê, em seu artigo 40, diversas atribuições à Cosap, dentre as quais está desenvolver, coordenar e executar ações, atividades e estratégias para o controle de natalidade de cães e gatos.

Com o intuito de dar efetividade ao Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos, a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo firmou contrato com cinco entidades, quais sejam, Associação de Controle de Natalidade Animal (Acona), Associação Mulheres Protetoras de Animais Abandonados e Rejeitados (Ampara Animal), Clínica Veterinária Estimakão, ONG Recanto dos Fofinhos e Patas de Ouro Comércio de Produtos Veterinários Ltda., que são responsáveis pela disponibilização dos veículos credenciados, mão de obra, manutenção e todo o funcionamento dos equipamentos.

Como se demonstrou, diversos são os agentes responsáveis pela implementação e pela efetividade da Política Pública de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos, acrescentando-se aos já mencionados a atuação do Vereador Xexéu Tripoli, que disponibilizou R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais), por meio de emenda parlamentar, para viabilizar a implementação de castramóveis²⁸ em diversas regiões de São Paulo.

O programa também prevê a identificação dos animais com microchip, orientações sobre guarda responsável e a emissão de Registro Geral Animal (RGA) para cães e gatos.

Além das medidas acima indicadas, a Portaria da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) nº 329, de 31 de maio de 2023²⁹, instituiu o Programa de Apoio ao

²⁷ SÃO PAULO (Município). **Decreto nº 59.685, de 13 de agosto de 2020.** Reorganiza a Secretaria Municipal da Saúde, regulamenta o § 2º do Artigo 45 da Lei nº 17.433, de 29 de julho de 2020, bem como transfere, altera a denominação e a lotação dos cargos de provimento em comissão que especifica. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2020. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59685-de-13-de-agosto-de-2020>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

²⁸ SÃO PAULO (Município). **Castramóveis permitirão 24 mil castrações de cães e gatos em áreas carentes da cidade.** São Paulo: Prefeitura Municipal, 2019. Disponível em: <<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/castramoveis-permitirao-24-mil-castracoes-de-caes-e-gatos-em-areas-carentes-da-cidade>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

²⁹ SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Saúde. **Portaria da Secretaria Municipal da Saúde (SMS) nº 329, de 31 de maio de 2023.** Institui, no âmbito do município de São Paulo, o Programa de Apoio ao Protetor Independente – PAPI, determinando as exigências mínimas para inscrição e participação do programa, bem como benefícios concedidos pela municipalidade aos protetores cadastrados. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2023. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-saude-sms-329-de-31-de-maio-de-2023#:~:text=Institui%2C%20no%20%C3%A2mbito%20do%20munic%C3%ADpio,pela%20municipalidade%20aos%20protetores%20cadastrados>>. Acesso em: 23 maio 2025.

Protetor Independente (PAPI), que é parte integrante do Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos e tem como objetivo principal ampliar a atuação do poder público no controle de natalidade de cães e gatos errantes, sem tutores ou responsáveis legais, em situação de vulnerabilidade, abandono ou vítimas de maus-tratos, por meio do estabelecimento de parceria com protetores independentes cadastrados, residentes e atuantes no Município de São Paulo.

2.3 Escala e público-alvo

Conforme visto, o programa ora analisado possui, ao menos, dois públicos-alvo, quais sejam, os seres humanos e os cães e gatos, seja pela questão de saúde pública, cumprindo principalmente um papel de controle de zoonoses, seja pela preocupação com o bem-estar dos cães e gatos. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988³⁰ determina como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e da assistência pública, proteger o meio ambiente e preservar a fauna, conforme dispõem os incisos II, VI e VII do artigo 23. Com relação à competência legislativa, dispõe o artigo 24, inciso VI, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre a fauna e a proteção do meio ambiente.

Nesse sentido, é possível verificar nas legislações já apresentadas que, embora a relevância da questão seja em escala federal, a implementação dos programas de controle de natalidade de cães e gatos se dá em âmbitos estadual e municipal. Isso se comprova na medida em que o Decreto nº 64.188, de 17 de abril de 2019³¹, prevê, em seu artigo 3º, que a Política Estadual de Defesa dos Animais Domésticos terá atuação articulada entre Estado e Municípios paulistas para a defesa dos animais domésticos, sendo um dos objetivos da Secretaria Municipal de Saúde o Controle Populacional de Cães e Gatos.

2.4 Dimensão econômico-financeira do programa

Conforme dispõe o artigo 10 da Lei nº 12.916, de 16 de abril de 2008³², as despesas decorrentes da execução do Programa Estadual de Identificação e Controle da População de Cães e Gatos correrão à conta de dotações orçamentárias próprias. Cumprindo a referida determinação, verifica-se na Lei Orçamentária Anual (LOA) relativa ao exercício de 2023 previsão específica para o referido programa:

³⁰ BRASIL, *op. cit.*

³¹ SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.188, de 17 de abril de 2019**. Reorganiza a Política e o Sistema Estadual de Defesa dos Animais Domésticos instituídos pelo Decreto nº 63.504, de 18 de junho de 2018, transfere a Subsecretaria de Defesa dos Animais da Casa Militar do Gabinete do Governador, e dá providências correlatas. São Paulo, Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64188-17.04.2019.html>>. Acesso em: 23 maio 2025.

³² SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 12.916, de 16 de abril de 2008**. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa [2008]. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-12916-16.04.2008.html>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

Figura 1. Previsão para o Programa Estadual de Identificação e Controle da População de Cães e Gatos

PROGRAMA:	2617 EDUCAÇÃO AMBIENTAL, CIDADANIA E MELHORIA DA QUALIDADE DE VIDA	55.645.334
AÇÃO		
18.541.2617.6388	IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE DEFESA DOS ANIMAIS DOMÉSTICOS	55.645.334
PRODUTO:	APOIO AOS MUNICÍPIOS E OSCIPS EM AÇÕES DE DEFESA DOS ANIMAIS DOMÉSTICOS	
INDICADOR DE PRODUTO:	NÚMERO DE PARCERIAS FIRMADAS COM MUNICÍPIOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (unidade)	
META:	200	
DESCRIÇÃO:	Desenvolvimento de ações do Programa Estadual de Identificação e Controle da população de Cães e Gatos, compreendendo os seguintes eixos: identificação e registro da população animal; promoção de esterilização cirúrgica; incentivo à adoção responsável; campanhas de conscientização quanto à guarda responsável e vacinação periódica; e capacitação de recursos humanos.	

Fonte: Proposta Orçamentária 2023 - Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Orçamento e Gestão. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2022/10/Propositura/1000456478_1000564569_Propositura.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

Em âmbito municipal, dispõe o artigo 41 da Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001³³, que as despesas decorrentes da execução da referida lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias. Contudo, verifica-se que, desde 2006, o programa não aparece de forma explícita no plano plurianual. O Plano Plurianual 2006-2009 apresentava como meta dar continuidade ao programa de esterilização de cães e gatos:

Figura 2

Implantar e manter unidades de atendimento médico ambulatorial (AMA)	Unidades implantadas e mantidas	30	30	30	30
Operar e manter Hospitais, Pronto Socorros, Unidades de Pronto Atendimento e Ambulatórios	Unidades operadas e mantidas	3	6	8	11
Dar continuidade ao programa de esterilização de cães e gatos	Animais esterilizados	74.000	74.000	74.000	74.000
Operar e manter hospitais, Pronto Socorros, Unidades de Pronto Atendimento e ambulatórios da Autarquia H.M.R. Campo Limpo	Unidades operadas e mantidas	6	6	6	6

Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/planejamento/arquivos/ANEXO_III_METAS_PRIORIDADES_1.pdf

Verifica-se, portanto, que, embora haja previsão legal de dotações orçamentárias próprias para o programa nas esferas estadual e municipal, somente no âmbito estadual a Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício de 2023 previu de forma

³³ BRASIL, *op. cit.*

específica dotação orçamentária para o referido programa, não obstante haja no histórico das leis orçamentárias do município a referida dotação orçamentária.

Ainda assim, na descrição da política, essa informação, pela sua relevância, deve ser buscada, seja nos quadros das leis orçamentárias, seja nos anexos do projeto de lei que cria o programa ou em outras fontes disponíveis.

Importante destacar que, conforme ensina a professora Élide Graziane Pinto, a previsão orçamentária deve considerar o déficit diagnosticado de aplicação dos recursos no programa nos exercícios anteriores, de modo que se possa, inclusive, tomar medidas compensatórias, como a aplicação adicional no exercício imediatamente subsequente, razão pela qual se mostra de grande relevância a previsão específica para o programa nas leis orçamentárias.

2.5 Estratégia de implantação

O que se espera do gestor público é que seja apresentado um planejamento fundamentado para a execução do programa ora analisado, planejamento esse baseado em um diagnóstico do quantitativo de cães e gatos abandonados a ser contemplados pelo programa, bem como com a identificação de quais regiões demandam prioridade na implementação.

Desta forma, o controle retroalimentará o próximo planejamento, visto que, por meio desse controle, poderá se chegar ao referido diagnóstico, proporcionando maior qualidade do gasto público. Destarte, analisar o cumprimento do planejamento é crucial, sobretudo por haver mandamento constitucional nesse sentido, conforme determinam o artigo 174 e o parágrafo único do artigo 193 da Constituição Federal de 1988³⁴, os quais atribuem explicitamente ao Estado o dever de realizar o planejamento das políticas sociais, sendo assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. Nesse sentido se manifesta Élide Graziane Pinto³⁵:

Ora, o ponto nodal, verdadeiro eixo crítico da qualidade do gasto público passa, necessariamente, pela exigência de que os planos estatais, sobretudo as leis do ciclo orçamentário, contenham indicadores da sua consecução, atrelados a metas quantitativas de bens, serviços, obras e cidadãos atendidos, o que, por seu turno, implica estimativa de custo unitário e global.

A necessidade de diagnosticar detalhadamente o problema, com a identificação dos cães e gatos no município, deve estar prevista na legislação de

³⁴ BRASIL, *op. cit.*

³⁵ PINTO, Élide Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, v. 33, n. 1, 2015, p. 11-12.

implementação do programa. Nesse sentido, Ricardo Tripoli e Roberto Tripoli³⁶ se manifestaram em seu Manual Legislativo de Proteção Animal:

O que deve constar da elaboração da lei?

Em primeiro, a legislação deve contemplar a implementação de sistema apto a realizar um censo, quantificando o número de animais no município. O registro dos animais deve ser feito mediante identificação por método visual e outro permanente (plaqueta e microchip). E os dados do animal e de seu responsável devem ser armazenados em banco de dados do Município. Esse é um dos mais importantes pilares do programa de manejo, ou controle populacional de cães e gatos, à medida que possibilita a viabilização eficiente de toda e qualquer ação epidemiológica, bem-estar animal e de saúde, de forma geral.

Conforme informado alhures, foi apresentado o referido diagnóstico quando da apresentação do projeto de lei que implementou o programa em âmbito municipal. Consoante se verá adiante, verificou-se no *website* da prefeitura o quantitativo de cães e gatos esterilizados em cada ano do programa desde sua instituição, em 2001.

2.6 Funcionamento efetivo do programa e aspectos críticos do desenho jurídico-institucional

Em âmbito municipal, desde 2001, mais de um 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) animais, entre cães e gatos, foram esterilizados cirurgicamente por meio do Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos³⁷.

A principal frente do programa é a castração gratuita³⁸, que ocorre por meio de clínicas contratadas ou por meio de mutirões em regiões de maior exclusão social. Com relação às castrações realizadas pelas clínicas contratadas, o munícipe deve realizar um cadastro prévio no programa. No ato do cadastro, o munícipe escolhe a clínica mais próxima à sua residência e obtém um Termo de Encaminhamento. Este termo pode ser obtido presencialmente ou *online*.

Com relação aos mutirões, são realizados em regiões classificadas como prioritárias, considerando critérios epidemiológicos, demográficos e sociais, com o intuito de atender a população de maior vulnerabilidade social, com menor acesso a serviços veterinários.

³⁶ TRIPOLI, Ricardo. **Manual legislativo de proteção animal**. [S.l.: s.n.], [20--?]. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/362600219/Manual-Juridico-de-Protecao-Animal>. Acesso em: 20 maio 2025.

³⁷ SÃO PAULO. **Castração gratuita no município de São Paulo**. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2025. Disponível em: <https://capital.sp.gov.br/web/saude/w/saude_e_protecao_ao_animal_domestico/272489>. Acesso em: 23 maio 2025.

³⁸ *Idem*.

Duas são as frentes para realização dos mutirões: (i) a realizada por Organizações não governamentais (ONGs) contratadas, que utilizam espaços concedidos por escolas, associações de bairro, entre outros; e (ii) a realizada por meio de unidades móveis, serviço também conhecido como Castramóvel³⁹. Tendo em vista a itinerância dessa frente, a população da região contemplada é informada com uma semana de antecedência, por meio de panfletos, cartazes, faixas, entre outros recursos. A inscrição para cirurgia antecede a data do mutirão e impõe como necessário o Registro Geral do Animal (RGA), que permitirá maior definição no planejamento para execução futura do programa.

O gráfico abaixo, obtido no *website* da prefeitura de São Paulo, aponta não somente o quantitativo de castrações por ano, como também o impacto que o programa sofreu por conta do advento da pandemia COVID-19:

Figura 3



Fonte: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/saude_e_protecao_ao_animal_domestico/index.php?p=272489.

³⁹ *Idem*.

Foi possível, portanto, por meio das medidas apresentadas, verificar a efetividade do programa em cada ano desde a sua implementação, em 2001.

Não obstante tenham sido identificados os resultados do programa, as medidas utilizadas e os agentes envolvidos, fato é que a exposição do planejamento nos parâmetros ideais apresentados não se encontra explicitamente expostos nos planejamentos orçamentários, de modo que se revela necessária maior definição e transparência nesse aspecto.

3. CONCLUSÃO

Constatou-se inicialmente que o programa, objeto do presente trabalho, surgiu a partir de um cenário fático alarmante, no qual o quantitativo de cães abandonados na cidade de São Paulo chegava a 400.000 (quatrocentos mil) e de gatos abandonados a 150.000 (cento e cinquenta mil).

Somando-se a isto, 32.000 (trinta e dois mil) cães e gatos eram sacrificados por ano como forma de controle de natalidade, sem que se percebesse esforços na implementação de medidas prévias e preventivas necessárias, tais como educação da população para tutela responsável, programas de adoção, parcerias com organizações não-governamentais de proteção animal ou, ao menos, abate humanitário, haja vista que cerca de 300 (trezentas) mortes por dia eram realizadas de forma cruel, em câmara de descompressão.

Concluiu-se que o primeiro passo para a criação de um programa de controle de natalidade de cães e gatos de uma forma mais efetiva, planejada e humanizada foi a criação do artigo 33 da Lei nº 13.131/2001⁴⁰, sancionada pela então Prefeita Marta Suplicy, que instituiu o Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos na Cidade de São Paulo, o qual teve como justificativa a solução de um problema que até então vinha sendo tratado sem planejamento e com práticas consideradas cruéis.

Porém, a forma como se deu a execução do programa somente tomou diretrizes específicas por meio da Lei nº 12.916/2008⁴¹, sancionada pelo então Governador do Estado de São Paulo José Serra, sendo exemplos de medidas previstas nessa lei a destinação, por órgão público, de local para a manutenção e a exposição dos animais disponibilizados para adoção, campanhas de conscientização sobre a necessidade de esterilização, de vacinação periódica e de que o abandono, pelo padecimento infligido ao animal, configura, em tese, prática de crime ambiental, bem como autoriza o Poder Público a celebrar convênios e parcerias com municípios, entidades de proteção animal e outras organizações não-governamentais, universidades, estabelecimentos veterinários, empresas públicas ou privadas e entidades de classe, para o cumprimento do programa.

⁴⁰ SÃO PAULO (Município), *op. cit.*

⁴¹ SÃO PAULO (Estado), *op. cit.*

Somando-se às leis mencionadas, a instituição do Código de Proteção Animal do Estado de São Paulo (Lei nº 11.977/2005, alterada pela Lei nº 17.497/2021⁴²), trouxe mais disposições que contribuiram para o registro do número de animais abandonados, tais como RUT, bem como a determinação de que os municípios do Estado devem manter programas permanentes de controle de zoonoses e de reprodução de cães e gatos, acompanhados de ações educativas para propriedade ou guarda responsável.

Concluiu-se também que há integração de dispositivos constitucionais que dão respaldo para o programa de controle de natalidade de cães e gatos. Nesse sentido, elencam-se o artigo 225, *caput* e §1º, inciso VII, da Constituição Federal⁴³, que prevê que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo, vedadas as práticas que submetam animais a crueldade, emanando daí o princípio da dignidade animal; o artigo 3º, incisos I e IV, que prevê como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil construir uma sociedade livre, justa e solidária e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, inclusive espécie; e o artigo 5º, *caput*, que prevê a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, determinando que ninguém seja submetido a tratamento desumano ou degradante.

No que se refere ao desenho jurídico-institucional, agentes governamentais, agentes não-governamentais e mecanismos jurídicos de articulação, a implementação do programa pelo Município de São Paulo se deu pela atribuição de funções a diversos órgãos públicos (Cosap, DVZ, Covisa, SMS e CRS/SMS), pela celebração de contratos com diversas entidades (Ancona, Ampara Animal, Clínica Veterinária Estimakão, ONG Recanto dos Fofinhos e Patas de Ouro Comércio de Produtos Veterinários Ltda.), pela implementação de castramáveis em diversas regiões de São Paulo, pela identificação dos animais com *microchip*, orientações sobre guarda responsável e a emissão de Registro Geral Animal (RGA) para cães e gatos, bem como pela instituição do Programa de Apoio ao Protetor Independente (PAPI).

No que tange ao público-alvo do programa, concluiu-se serem não somente os cães e gatos, mas também os seres humanos, seja pela questão de saúde pública, cumprindo principalmente um papel de controle de zoonoses, seja pela preocupação com o bem-estar dos cães e gatos.

No que tange à escala, embora a relevância seja federal, a implementação dos programas de controle reprodutivo de cães e gatos se dá em âmbito estadual e municipal.

⁴² SÃO PAULO (Estado), *op. cit.*

⁴³ BRASIL, *op. cit.*

Quanto à dimensão econômico-financeira do programa, conclui-se ser de grande relevância a previsão do programa nas leis orçamentárias, não somente para melhor implementação do programa, como também para melhor qualidade no gasto do dinheiro público.

No que diz respeito à estratégia de implementação, concluiu-se que, para que haja maior efetividade no controle populacional de cães e gatos, o planejamento para execução do programa deve se fundamentar em diagnóstico do quantitativo de cães e gatos abandonados a ser contemplados pelo programa, bem como com a identificação de quais regiões demandam prioridade na implementação, sendo que a necessidade de obter o referido diagnóstico deve estar prevista na legislação de implementação do programa, de modo que os dados obtidos por meio dessa forma de implementação retroalimentarão o próximo planejamento, proporcionando com isso maior qualidade no gasto público e o devido cumprimento dos mandamentos constitucionais previstos nos artigos 174 e 193, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988⁴⁴, os quais atribuem explicitamente ao Estado o dever de realizar o planejamento das políticas sociais, sendo assegurada a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas.

Com relação ao funcionamento efetivo do programa e aos aspectos críticos do desenho jurídico-institucional, verificou-se que a principal frente do programa é a castração gratuita, por meio de clínicas cadastradas ou mutirões, tendo obtido como resultado, no âmbito municipal, mais de 1.400.000 (um milhão e quatrocentos mil) animais, entre cães e gatos, esterilizados cirurgicamente desde 2001, de modo que foi possível observar a efetividade do programa desde a sua implementação.

Embora tenham sido identificados os resultados do programa, as medidas utilizadas e os agentes envolvidos, demonstrando a efetividade da iniciativa, concluiu-se que um ponto importante a ser aperfeiçoado é a exposição do planejamento nos parâmetros ideais apresentados explicitamente expostos nos planejamentos orçamentários⁴⁵, de modo que se revela necessária maior definição e transparência neste aspecto.

De toda forma, o programa levado a cabo pelo Município de São Paulo pode ser considerado como referência para outros municípios no controle de natalidade de cães e gatos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Introdução ao Direito Animal Brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Animal**, v. 13, p. 48-76, 2018.

ATAÍDE JÚNIOR, Vicente de Paula. Princípios do Direito Animal brasileiro. **Revista da Pós- Graduação em Direito UFBA**, v. 30, p. 106-136, 2020.

⁴⁴ BRASIL, *op. cit.*

⁴⁵ SÃO PAULO. **Planejamento orçamentário**. São Paulo: Prefeitura Municipal [s.d.]. Disponível em: <<http://transparencia.prefeitura.sp.gov.br/planejamento-orcamentario/>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal>>. Acesso em: 20 maio. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.426, de 30 de março de 2017**. Dispõe sobre a política de controle da natalidade de cães e gatos e dá outras providências. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13426.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.228, de 20 de outubro de 2021**. Dispõe sobre a proibição da eliminação de cães e gatos pelos órgãos de controle de zoonoses, canis públicos e estabelecimentos oficiais congêneres; e dá outras providências. Brasília, DF, 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14228.htm>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 1.138, de 23 de maio de 2014**. Define as ações e os serviços de saúde voltados para vigilância, prevenção e controle de zoonoses e de acidentes causados por animais peçonhentos e venenosos, de relevância para a saúde pública. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt1138_23_05_2014.html>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 153.531-8 Santa Catarina**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 1997. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=211500>>. Acesso em: 23 maio 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.983 Ceará**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADI4983relator.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA VETERINÁRIA. **Resolução nº 962, de 27 de agosto de 2010**. Normatiza os Procedimentos de Contracepção de Cães e Gatos em Programas de Educação em Saúde, Guarda Responsável e Esterilização Cirúrgica com a Finalidade de Controle Populacional. Brasília-DF [2010]. Disponível em: <<http://ts.cfmv.gov.br/manual/arquivos/resolucao/962.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

FILHO, Feliciano. Opinião - Quem se lembra da Carrocinha? **Site da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo**. São Paulo, 19 abr. 2018. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=391203>>. Acesso em: 20 jan. 2024.

LIMA, Yuri Fernandes. **Direito animal e a indústria dos ovos de galinhas: crueldade, crime de maus-tratos e a necessidade de uma solução**. Porto: Juruá, 2020.

PINTO, Élide Graziane. Controle das políticas governamentais e qualidade dos gastos públicos: a centralidade do ciclo orçamentário. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 33, n. 1, 2015.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005**. Institui o Código de Proteção aos Animais do Estado e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa [2005]. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2005/lei-11977-25.08.2005.html>>. Acesso em: 23 maio 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 12.916, de 16 de abril de 2008**. Dispõe sobre o controle da reprodução de cães e gatos e dá providências correlatas. São Paulo: Assembleia Legislativa [2008]. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/lei-12916-16.04.2008.html>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 64.188, de 17 de abril de 2019**. Reorganiza a Política e o Sistema Estadual de Defesa dos Animais Domésticos instituídos pelo Decreto nº 63.504, de 18 de junho de 2018, transfere a Subsecretaria de Defesa dos Animais da Casa Militar do Gabinete do Governador, e dá providências correlatas. São Paulo, Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2019/decreto-64188-17.04.2019.html>>. Acesso em: 23 maio 2025.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 17.497, de 27 de dezembro de 2021**. Altera a Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, que institui o Código de Proteção aos Animais do Estado, para instituir o Programa de Proteção e Bem-Estar dos Animais Domésticos, criar o Registro Único de Tutor, aumentar as penalidades para maus-tratos animais e dá outras providências. São Paulo: Assembleia Legislativa, 2021. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17497-27.12.2021.html>>. Acesso em: 23 maio 2025.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.131, de 18 de maio de 2001**. Disciplina a criação, propriedade, posse, guarda, uso e transporte de cães e gatos no Município de São Paulo. São Paulo: Prefeitura Municipal, 2001. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13131-de-18-de-maio-de-2001>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

SÃO PAULO (Município). **Lei nº 13.531 de 14 de março de 2003**. Da nova redação no inciso ii do artigo 31 e ao paragrafo 4 do artigo 26, ambos da lei n.13131/01.(PL 37/02). São Paulo: Prefeitura Municipal [2003]. Disponível em: <<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13531-de-14-de-marco-de-2002>>. Acesso em: 19 jun. 2023.

