Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Paraná
6ª Vara Federal de Curitiba
Avenida Anita Garibaldi, 888, 5º andar - Bairro: Cabral - CEP: 80540-400 - Fone: (41) 3210-1782 - www.jfpr.jus.br - Email: prctb06@jfpr.jus.br

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5026921-39.2022.4.04.7000/PR

AUTOR: ONG SOU AMIGO
RÉU: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES TERRESTRES – ANTT

SENTENÇA

RELATÓRIO

Trata-se de ação civil pública em que a parte autora postula provimento jurisdicional que determine que a ANTT regulamente o transporte de animais de estimação em cabine (salão do automóvel), nos seguintes termos:

> *a) seja expressamente proibido o transporte dos animais de estimação no bagageiro dos veículos;*
>
> *b) seja expressamente permitida a viagem dos animais de estimação na cabine (salão do ônibus) independentemente da espécie, da raça e do peso do animal;*
>
> *c) seja exigido que os animais viagem ou na caixa de transporte (se ela couber no salão do veículo e o animal não ficar nela desconfortável), ou na poltrona em assento próprio – nesse caso, o animal deve ocupar a poltrona próxima da janela, ao lado da poltrona de seu tutor (este próximo ao corredor), assegurado com cinto de segurança atrelado à guia, podendo ser exigida, por medidas de higiene e segurança, a utilização de capa protetora para assento;*
>
> *d) seja exigido laudo veterinário das boas condições de saúde do animal e da ausência de riscos à sua saúde pelo transporte no tempo estimado de viagem;*
>
> *e) seja expressamente proibida a sedação do animal para que ela seja transportado, uma vez que a sedação é procedimento que coloca o animal em risco desnecessário;*
>
> *f) seja exigido que o animal esteja limpo e que, caso necessite, utilize fraldas descartáveis;*

g) seja exigido, para cães e gatos, em virtude de sua forma reprodutiva, o embarque apenas de animais castrados, não aplicando-se a regra, por óbvio, para os animais que ainda não tenham idade apropriada para realização do procedimento de castração;

h) seja expressamente proibida a exigência do uso de focinheira em cães, salvo nos momentos do embarque e desembarque do animal;

i) seja permitida a limitação do número de animais por viagem, desde que essa limitação se dê em relação a animais que não são da mesma família;

j) seja exigido que cada animal esteja acompanhado por um responsável humano, uma vez que, em casos de emergências, é necessário que o humano consiga atender o animal.

A parte autora narrou, em síntese, que a omissão regulatória da ré quanto ao transporte de animais de estimação em ônibus interestaduais ocasiona danos sistêmicos aos animais transportados e gera fragmentação normativa entre as Unidades da Federação. Sustentou que a Resolução ANTT nº 1.383/2006, ao tratar do tema, limita-se a prever, no art. 7º, V, a recusa de embarque ou o desembarque de usuário que transporte animal *"sem o devido acondicionamento"*, sem definir critérios objetivos. A omissão geraria mortes e lesões pelo transporte em bagageiros desprovidos de ventilação, climatização e monitoramento; recusas arbitrárias de embarque; e conflitos com legislações estaduais que estabelecem critérios distintos quanto a peso, espécie e modo de acondicionamento (PR o limite de 10 kg; DF o limite de 12 kg; SP a exigência de container de fibra de vidro, entre outras).

A tutela de urgência foi indeferida pela decisão do evento 4, DESPADEC1.

Noticiada a interposição do agravo de instrumento nº 5028751-88.2022.4.04.0000, ao qual não foi dado provimento.

Citada, a ANTT apresentou contestação ao evento 13, CONTES1, arguindo, em preliminar, a ilegitimidade ativa da autora, por ausência de autorização assemblear e de rol nominal dos associados, invocando o Tema 82 da Repercussão Geral do STF; a inadequação da via eleita, ao argumento de que a ação civil pública não seria instrumento idôneo à edição de norma regulatória abstrata; e a necessidade de litisconsórcio passivo necessário com as empresas transportadoras concessionárias e permissionárias. No mérito, sustentou o caráter técnico das agências reguladoras, com invocação da ADI nº 4.874/STF; a exigência de prévia Análise de Impacto Regulatório (AIR), nos termos da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020; a existência de regulamentação sobre o tema, citando as Resoluções ANTT nº 1.383/2006, nº 4.770/2015 e nº 3.871/2012, a Instrução Normativa nº 09/2021 do MAPA e o Decreto nº 7.140/2010; a responsabilidade da transportadora pela qualidade do serviço, nos

termos do art. 14 do Código de Defesa do Consumidor; e exemplos de transportadoras internacionais que restringem ou vedam o transporte de animais em cabine.

Réplica ao evento 17, RÉPLICA1, na qual a parte autora sustentou, em síntese, que a pertinência temática para fins de legitimidade ativa em ACP deve ser aferida a partir das finalidades estatutárias, e não do rol nominal de associados (REsp nº 1.357.618/DF e REsp nº 1.899.893/SC do STJ); que a ACP visa unicamente a determinar à ANTT o exercício de seu dever-poder regulatório, e não a substituí-la; e que a liberdade econômica não exclui a regulação setorial.

Manifestação das partes sobre as provas a serem produzidas ao evento 21, PET1 ao evento 25, PET1.

Decisão ao evento 27, DESPADEC1 que deferiu a produção de prova testemunhal.

Realizada audiência de instrução ao evento 42, TERMOAUD1, ocasião em que foram ouvidas duas testemunhas arroladas pela autora.

Alegações finais pela parte autora ao evento 44, ALEGAÇÕES1 e pela ANTT ao evento 46, ALEGAÇÕES1.

Manifestação do MPF ao evento 49, PARECER1.

Conclusos os autos para julgamento ao evento 50.

A parte autora juntou petição e vídeos ao evento 51.

Convertido o feito em diligências pela decisão do evento 52, DESPADEC1 que determinou a intimação da parte ré sobre os vídeos anexados pela parte autora, cumprida ao evento 56, PET1.

Conclusos os autos para julgamento ao evento 60.

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

1. Ilegitimidade ativa

A ANTT sustenta que a autora não tem legitimidade ativa, por ausência de autorização assemblear e do rol nominal dos associados, invocando o Tema 82 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal (RE nº 612.043/PR, Rel. Min. Marco Aurélio), bem como não há pertinência temática necessária entre as finalidades da autora e o objeto da ação.

Cabe aqui distinguir entre duas situações. No julgamento do Recurso Extraordinário que originou o tema de repercussão geral nº 82, RE n. 573.232/SC, o STF fixou a tese segundo a qual é necessária a apresentação de ata de assembleia específica, com autorização dos associados para o ajuizamento da ação, ou autorização individual para esse fim, sempre que a associação atuar na qualidade de representante processual em favor dos interesses de seus associados.

Diversa é a situação de ajuizamento de ação civil pública, sendo que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é consolidada no sentido de que, em sede de ação civil pública, a legitimidade ativa das associações é aferida a partir das finalidades estatutárias (pertinência temática), e não da autorização específica dos associados ou da apresentação de rol nominal. A exigência fixada no Tema 82/STF tem como objeto a ação coletiva de natureza ordinária para a defesa de direitos individuais homogêneos disponíveis, hipótese diversa da Ação Civil Pública para tutela de interesses difusos, prevista no art. 5º da Lei nº 7.347/1985.

Nesse sentido, julgado recente do STJ:

> *4. A ação civil pública proposta por associação, na condição de substituta processual, dispensa autorização nominal dos associados, são inaplicáveis os Temas 82 e 499 do STF, e a leitura do art. 1º, parágrafo único, da LACP deve observar o interesse social qualificado (Tema 850 do STF). A revisão das premissas fático-probatórias acerca de homogeneidade dos direitos e relevância social encontra óbice na Súmula 7/STJ, e a deficiência de correlação normativa atrai a Súmula 284/STF.*
> *(REsp n. 2.220.800/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 11/5/2026, DJEN de 15/5/2026.)*

Nesse sentido, é firme o entendimento do STJ:

> *"6. O acórdão recorrido está em harmonia com o entendimento do STJ no sentido de que "é dispensável o requisito temporal da associação (pré-constituição há mais de um ano) quando presente o interesse social evidenciado pela dimensão do dano e pela relevância do bem jurídico tutelado", bem como de que "o juízo de verificação da pertinência temática há de ser responsavelmente flexível e amplo, em contemplação ao princípio constitucional do acesso à justiça, mormente a considerar-se a máxima efetividade dos direitos fundamentais" (REsp n. 1.479.616/GO, Terceira Turma, DJe de 16/4/2015; REsp n. 1.357.618/DF, Quarta Turma, DJe de 24/11/2017).*
>
> *14. Recurso especial da ASSOCIACAO VITIMAS A MIL conhecido e provido em parte. Recurso especial de AMIL ASSISTÊNCIA MÉDICA INTERNACIONAL S. A. E OUTROS conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido. (REsp n. 2.223.012/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 7/4/2026, DJEN de 14/4/2026.)"*

"A pertinência temática entre o objeto da ação civil pública e os fins institucionais da associação autora deve ser interpretada de modo flexível, levando-se em consideração os fins associativos previstos no estatuto e a proteção do interesse coletivo invocado." (STJ, REsp nº 1.357.618/DF, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJe 24/11/2017)

A ONG SOU AMIGO é associação civil sem fins lucrativos, constituída em 14/05/2013, evento 1, OUT3, cujas finalidades estatutárias incluem expressamente a "promoção, recuperação e proteção ambiental", conforme estatuto social da autora, estando constituída há mais de um ano e não havendo notícia de inatividade ou qualquer irregularidade de constituição ou funcionamento que possa impedir sua atuação.

Ainda que não conste expressamente que a defesa dos direitos dos animais em juízo entre as finalidades da associação, entendo tal possibilidade decorre não só da lei, conforme art.5º , V, b da Lei nº 7347/1985, como também é consequência lógica das finalidades estabelecidas no estatuto social. Isto porque em sendo estabelecida uma finalidade de atuação de uma associação, para a realização e defesa de tais propósitos deverá a associação se valer dos meios legais existentes, entre eles o ajuizamento de ações cabíveis, inclusive como corolário do art. 5º XXXV da Constituição Federal.

Nesse sentido, cito doutrina:

" A legitimidade das associações está condicionada à sua *representatividade adequada*, que é preenchida atendendo-se aos seguintes requisitos (LACP, art. 5.º, V, *a* e *b*; CDC, art. IV):

1. constituição na forma da lei (condição formal): devem estar *legalmente constituídas*, ou seja, devem ter sido instituídas na forma da legislação civil, por meio da averbação dos respectivos estatutos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas (CC, art. 45, c/c os arts. 114 a 121 da Lei de Registros Públicos);

2. pré-constituição (condição temporal): a constituição legal deve datar de, pelo menos, um ano antes da propositura da ação. Excepcionalmente, este requisito pode ser dispensado pelo Julgador. Isso ocorrerá quando houver manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido (LACP, art. 5.º, § 4.º; CDC, art. 82, § 1.º).^{144}requisito temporal em alguns casos, como, por exemplo, em uma ação movida por uma associação de moradores em face de uma empresa de reciclagem, para reparação de danos materiais e morais em virtude de disposição final inadequada de resíduos tóxicos, e consequente contaminação da água e dos moradores do bairro.Já em se tratando da defesa de direitos transindividuais de mulheres em situação de violência doméstica ou

familiar, o juiz pode dispensar o requisito da pré-constituição quando entender que não há outra entidade com representatividade adequada para o ajuizamento da ação coletiva (Lei 11.340/2006, art. 37, parágrafo único);

3. pertinência temática, objetiva ou finalística (condição institucional): a defesa dos interesses a serem tutelados deve estar entre os fins institucionais da associação, ou, pelo menos, o interesse supraindividual cuja proteção se busca na ação civil pública deve ser compatível com as finalidades estatutárias da associação autora, não havendo necessidade de que sua defesa esteja expressa ou identicamente descrita no seu estatuto. (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2020, p. 104-105)

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. v. 1. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2020. p. 104-105.

Ficam rejeitadas, assim, as preliminares de ilegitimidade ativa.

2. Inadequação da via eleita

A ré sustenta que a ação civil pública não é a via adequada para impor à Administração a edição de norma regulamentar abstrata, sob pena de invadir a esfera de discricionariedade administrativa.

A ação civil pública, nos termos do art. 1º, IV, c/c art. 3º, ambos da Lei nº 7.347/1985, é instrumento idôneo à tutela de interesses difusos e coletivos, inclusive para impor à Administração Pública o cumprimento de obrigação de fazer, cuja inércia configure lesão a interesse juridicamente protegido.

A jurisprudência reconhece que a omissão regulatória não se confunde com a edição material da norma. O provimento jurisdicional, nesses casos, restringe-se a determinar à autoridade administrativa que exerça sua competência, sem substituir-lhe na escolha do conteúdo regulamentar, preservando-se, assim, a separação dos poderes. Nesse sentido:

2 - Inicialmente, o argumento defendido pela União sobre a suposta inadequação da via eleita não pode prosperar. A presente ação civil pública foi ajuizada pelo MPF com alguns pedidos, entre eles, a instituição do Comitê Editorial e de Programação, criado pela Lei n° 13.417/17, que alterou a Lei n° 11.652/2008. A ação civil pública é meio adequado para a correção de omissão regulamentar do Estado, sobretudo porque o artigo 3º da Lei nº 7.347/85 prevê que a ação civil pública pode ter como objeto a condenação em obrigação de fazer. O pedido em questão representa o dever de regulamentar um comando legal após a omissão injustificada de mais de três anos, não representando, contudo, qualquer ingerência do Poder Judiciário sobre uma política pública do Poder Executivo. (TRF2, ApRemNec 5050136-77.2019.4.02.5101, 6ª TURMA ESPECIALIZADA, Relator POUL ERIK DYRLUND, julgado em 09/11/2021)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO. CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. QUALIDADE NO SERVIÇO DE TELEFONIA MÓVEL. DANOS MATERIAIS. DANOS MORAIS COLETIVOS. PREJUÍZOS NÃO IDENTIFICADOS. ANATEL. OMISSÃO DA AGÊNCIA REGULADORA NÃO DEMONSTRADA. 1. A Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL é o órgão regulador das telecomunicações, competindo-lhe adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, atuando com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.2. A ANATEL editou a Resolução n. 575/11, que aprovou o regulamento de gestão da Qualidade da Prestação do Serviço Móvel Pessoal - RGQ-SMP e alterou o Regulamento do Serviço Móvel Pessoal - SMP. A norma estabelece a coleta e consolidação dos indicadores de qualidade por Código Nacional - CN ou por Unidade da Federação - UF, inexistindo indicadores de desempenho estabelecidos por municípios. 3. Não demonstrada irregularidade ou deficiência no exercício da atividade regulamentar ou fiscalizatória da agência reguladora. (TRF4, AC 5002729-53.2020.4.04.7213, 4ª Turma, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, julgado em 28/05/2025)

EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ANVISA. GLICOSÍMETROS E CONSUMÍVEIS. AVALIAÇÃO LABORATORIAL PRÉVIA À CONCESSÃO DE REGISTRO. NECESSIDADE DE ATENDIMENTO À NORMA TÉCNICA ISO 15197:2013. REGISTRO MERAMENTE DOCUMENTAL. RISCO À SEGURANÇA DO CONSUMIDOR DIABÉTICO. CONTROLE JUDICIAL DE OMISSÃO ADMINISTRATIVA. REFORMA DA SENTENÇA. PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.O direito à saúde é dever do Estado e de relevância pública, competindo ao Poder Público sua regulamentação, fiscalização e controle (Arts. 196 e 197 da CF).À ANVISA cabe a normatização, controle e fiscalização de produtos que envolvam risco à saúde pública, incluindo equipamentos de diagnóstico laboratorial (Lei nº 9.782/1999).A controvérsia reside na inércia da agência em exigir a avaliação laboratorial prévia de glicosímetros para aferição de precisão e segurança, conforme a Norma Técnica ISO 15197:2013.Depoimentos de servidores da própria autarquia confirmam que o registro é estritamente documental, baseando-se em dossiês fornecidos pelos fabricantes, sem qualquer análise laboratorial direta ou validação técnica pela agência (Evento 99).A ausência de certificação efetiva e a ocorrência de falhas reportadas por consumidores evidenciam o risco à vida de diabéticos que dependem da exatidão das medições para o tratamento. ***O princípio da separação de poderes não impede o controle judicial quando a Administração se omite em dever legal que vulnera direitos fundamentais****. Apelação provida para reformar a sentença e julgar procedentes os pedidos iniciais. (TRF4, AC 5000624-11.2021.4.04.7200, 4ª Turma, Relator CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, julgado em 19/08/2026)*

Fica rejeitada, assim, a preliminar de inadequação da via eleita.

3. Necessidade de litisconsórcio passivo necessário

Sustenta a ré ser indispensável a integração à lide das empresas concessionárias e permissionárias do serviço de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros.

O pedido formulado na inicial dirige-se exclusivamente à edição de ato normativo regulamentar, de competência exclusiva da administração pública federal, especificamente, da Agência Nacional de Transportes Terrestres, nos termos do art. 22, IV, e art. 24, IV e VI, da Lei nº 10.233/2001.

As empresas que exploram a atividade de transporte interestadual de passageiros são eventuais destinatárias do ato a ser editado, mas não detém a competência regulamentar. A participação das empresas se dá pelos meios administrativos adequados, do que se tratará no mérito.

O resultado da ação produzirá efeitos uniformes em relação à autoridade ré, sem que disso decorra a necessidade de integração das transportadoras ao polo passivo.

Fica rejeitada, assim, a preliminar de necessidade de litisconsórcio passivo necessário.

4. Do mérito

A controvérsia desta demanda está relacionada às seguintes questões centrais:

a) possível violação de uma regra constitucionalmente prevista;

b) existência de dever constitucional e legal da Administração Pública federal de regulamentar o transporte de animais de estimação em ônibus interestaduais;

c) o caráter omisso ou suficiente da regulamentação atualmente vigente;

d) os limites do controle judicial da omissão regulatória diante do princípio da deferência técnica às agências reguladoras.

4.a Possível violação de uma regra constitucionalmente prevista

Para início da análise do mérito, é necessário tratar do direito material que estaria sofrendo dano ou exposto a risco por conta da omissão da ré em exercer sua atividade regulatória.

Conforme a autora, os animais são seres sencientes, tendo sido a dignidade animal erigida em regra constante da Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º , VII ao proibir a crueldade contra os animais.

De fato, a proteção jurídica dos animais possui inequívoca previsão constitucional. O art. 225, §1º, VII, da Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de *"proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade"*.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em julgamentos paradigmáticos, conferiu densidade material a essa cláusula, reconhecendo a dignidade animal como bem jurídico autônomo, tutelado pela Constituição:

> *"A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do inciso VII do art. 225 da Carta Federal, no que veda prática que acabe por submeter os animais a crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada " (STF, ADI nº 4.983/CE — caso da vaquejada, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 26/04/2017)*

Na fundamentação do mesmo julgado, a Min. Rosa Weber consignou em seu voto: *"Logo, não é necessário o resultado sangue e morte para identificar determinada conduta como cruel ou violenta. Reitero que o foco determinado pela Constituição é o ato cruel em si mesmo, e por isto não é apropriado examinar o sofrimento, tampouco graduá-lo. A Carta Maior - como um todo unitário e coerente - não agasalha a prática de crueldade e a vaquejada é prática evidentemente violenta que submete os animais nela envolvidos à crueldade."*
*(*https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=311683661&ext=.pdf) .

O STF ratificou esse entendimento na ADPF nº 640/DF (Rel. Min. Gilmar Mendes), constando da ementa: *"(...) 3. A rigidez da Constituição de 1988 e o princípio da interpretação conforme a Constituição impedem o acolhimento de interpretações contrárias ao sentido hermenêutico do texto constitucional. 4. O art. 225, §1º, VII, da CF/88, impõe a proteção à fauna e proíbe qualquer espécie de maus-tratos aos animais, de modo a reconhecer o valor inerente a outras formas de vida não humanas, protegendo-as contra abusos. Doutrina e precedentes desta Corte . 5. As normas infraconstitucionais sobre a matéria seguem a mesma linha de raciocínio, conforme se observa do art. 25 da Lei 9.605/98, do art. art. 107 do Decreto 6.514/2008 e art. 25 da Instrução Normativa nº 19/2014 do IBAMA. 6. Ação julgada procedente para declarar a ilegitimidade da interpretação dos arts. 25, §§1º e 2º da Lei 9.605/1998, bem como dos artigos 101, 102 e 103 do Decreto 6.514/2008 e demais normas infraconstitucionais, em sentido contrário à norma do art. 225, §1º, VII, da CF/88, com a proibição de abate de animais apreendidos em situação de maus-tratos."*

O Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido, evoluiu para o reconhecimento de uma matriz biocêntrica e ecocêntrica na proteção animal:

> *"Cabe aqui, por oportuno, trazer à colação o entendimento da Ministra do S. T. J. Laurita Vaz acerca do tema: "é importante destacar que atualmente encontra-se em curso um processo de 'descoisificação' dos animais, o qual se exterioriza a partir do reconhecimento da dimensão ecológica do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e da valorização da matriz ecológica biocêntrica do direito ambiental (R Esp 1.797.175/SP). Assim, os animais devem ser vistos como seres não humanos sencientes, já que são capazes de exteriorizar sentimentos, manifestar sensações e sentir dor, razão pela qual devem ser especialmente protegidos contra qualquer forma de violência." (RHC 164766, DJe 19/04/2023). (HC n. 929.684, Ministro Sebastião Reis Júnior, DJEN de 29/01/2025.)"*

Ainda, conforme o informativo do STJ, a respeito da decisão proferida no **REsp 1.713.167-SP**, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, por maioria, julgado em 19/06/2018, DJe 09/10/2018, ao tratar de questão de direito de visita ao animal, depois da dissolução de vínculo conjugal:

> *"Somado a isso, deve ser levado em conta o fato de que tais animais são seres que, inevitavelmente, possuem natureza especial e, como ser senciente - dotados de sensibilidade, sentindo as mesmas dores e necessidades biopsicológicas dos animais racionais -, o seu bem-estar deve ser considerado. Nessa linha, há uma série de limitações aos direitos de propriedade que recaem sobre eles, sob pena de abuso de direito. Portanto, buscando atender os fins sociais, atentando para a própria evolução da sociedade, independentemente do nomen iuris a ser adotado, a resolução deve, realmente, depender da análise do caso concreto, mas será resguardada a ideia de que não se está diante de uma "coisa inanimada", sem lhe estender, contudo, a condição de sujeito de direito." (https://scon.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@CNOT=%27016799%27)*

Ou, ainda, em questão de guarda de animal silvestre:

> *"Entretanto, é necessário que possamos nos confrontar com "novos valores ecológicos que alimentam as relações sociais contemporâneas e que reclamam uma nova concepção ética, ou, o que talvez seja mais correto, a redescoberta de uma ética de respeito à vida" (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente, 5. ed., p. 91, 2017).*
>
> *Assim, "[...] a vedação de qualquer prática de 'objetificação' ou 'coisificação' (ou seja, tratamento como simples 'meio') não deve, em princípio, ser limitada apenas à vida humana, mas ter o seu espectro ampliado para contemplar também outras formas de vida" (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção*

do ambiente, 5. ed., RT, p. 91, 2017)." (STJ, REsp nº 1.797.175/SP, Rel. Min. Og Fernandes, 2ª Turma, DJe 13/05/2019)

Tais precedentes, com fundamento no art. 225, §1º, VII da Constituição, que tem natureza de regra, apontam para o dever objetivo do Estado, em todas as suas esferas e instâncias, de adotar providências positivas e materiais para evitar o sofrimento animal, reconhecendo a necessidade de proteção de sua dignidade.

Sustenta a autora que os atos normativos da ré, em especial a Resolução 1383 ANTT, são omissos, pois tratam do transporte de animais apenas em um artigo, restringindo-se a norma à recusa de embarque se o animal não estiver devidamente acondicionado. A omissão na regulamentação e permitir que a própria iniciativa privada decida o modo de transporte pode esvaziar a própria razão de ser da existência da ré, que é assegurar uma adequada prestação de serviço. O art. 170 da Constituição Federal determina que a ordem econômica deve ser pautada pela dignidade de todos e pela defesa do consumidor e defesa do meio ambiente. A falta de regulamentação acaba por oportunizar que animais sejam transportados no bagageiro, em condições que podem gerar danos físicos e psicológicos, além de risco da própria vida.

Menciona haver várias normas estaduais, cuja diversidade e falta de critério uniforme acarreta insegurança jurídica e que uma regulamentação mais completa possibilitaria também o controle das questões sanitárias envolvidas e outras exigências cabíveis, como laudos veterinários atestando a saúde e a condição de realizar a viagem, utilização de fraldas, limpeza etc. Sustenta ainda que não pode haver discriminação no transporte dos animais em razão de questões como ruídos ou higiênicas, pois tais restrições não são feitas em relação aos humanos.

Em seu parecer, o Ministério Público Federal assim afirma: "Da leitura do texto constitucional, extrai-se que o bem-estar dos animais, no qual se inclui a sua proteção contra práticas consideradas cruéis, é um dos objetivos do solidarismo ambiental engendrado pelo Constituinte (tanto originário como derivado). Ademais, a ação civil pública, como instrumento processual voltado à tutela do meio ambiente (art. 1º, I, da Lei n. 7.347/1985), pode e deve ser manejada para prevenir ou reparar lesões ao interesse difuso ao bem-estar animal."

O princípio da precaução ou prevenção soma-se a tais posicionamentos jurisprudenciais, na medida em que, conforme tal princípio, o dano deve ser tanto quanto possível evitado.

Em reforço, trago a doutrina de Vicente de Paula Ataide Junior, ao tratar do princípio da dignidade animal, por bem elucidar seu alcance:

"O *princípio da dignidade animal* está na base estrutural do Direito Animal, seja qual for a nacionalidade da ordem jurídica que o

contemple. Não é possível falar em direitos animais sem reconhecer um estatuto de dignidade próprio para os animais não humanos.

Por essa razão, vale a pena dividir a exposição sobre esse princípio em três tópicos, para bem apontar a sua *fonte normativa*, o seu *conteúdo* como norma jurídica e o seu sentido pragmático (*eficácia*) para resolver problemas atrelados à tutela jurídica dos animais.

a) Fundamentação normativa: no Brasil, a fonte normativa desse princípio é o dispositivo constitucional que proíbe a crueldade contra animais (art. 225, § 1º, VII, Constituição), pressupondo-se, a partir da teoria dos princípios de Humberto Ávila, o caráter pluridimensional dos enunciados normativos.

Como visto, desse dispositivo constitucional se extrai, desde logo, a regra da proibição da crueldade contra animais, dado que a norma jurídica imediatamente descreve um comportamento proibido.

Porém, como já se demonstrou, o mesmo dispositivo reconhece, implicitamente, que os animais são seres dotados de *consciência* e de *capacidade de sentir e de sofrer* (*senciência*) e que, por essas características inatas, são importantes por si próprios e merecedores de tutela específica como tais.

Com isso, inegavelmente, a Constituição realiza uma *valoração intrínseca dos animais* (a par de outras valorações possíveis feitas pelo próprio texto constitucional), o que é equivalente ao reconhecimento da *dignidade animal*.

Ora, toda dignidade, ainda que decorrente de atributos internos, manifesta-se, sempre, como uma prerrogativa perante outros, concebida no sentido de ser tratado como um fim em si mesmo, não ser reduzido ao *status* de coisa nem ser objeto da livre ou arbitrária disposição da vontade alheia.

Essa *dignidade-valor*, autonomizada pela Constituição, torna-se *dignidade-norma*, na forma de *princípio jurídico*, para alcançar também comportamentos inseridos noutros contextos, para além da proibição da crueldade, e orientar a aplicação do próprio Direito Animal.

Sem o dispositivo contido na parte final do inciso VII do parágrafo primeiro do art. 225 da Constituição de 1988, não se teria base normativa para esse princípio nem para a existência autônoma do Direito Animal.

Consequentemente, pode-se falar em *princípio constitucional da dignidade animal*.

b) Conteúdo normativo: como todo princípio é teleológico e visa a estabelecer um estado de coisas que deve ser promovido, sem descrever diretamente qual o comportamento devido, o princípio da dignidade animal tem, como conteúdo, a promoção do 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 se abstendo de maltratar ou praticar, contra eles, atos de crueldade ou que sejam incompatíveis com a sua dignidade peculiar.

Uma das principais consequências do conteúdo desse princípio constitucional é a necessária releitura do Código Civil brasileiro, conforme a Constituição, para afastar qualquer interpretação que resulte em atribuir aos animais o status jurídico de coisa, bem móvel ou bem semovente.

Outra consequência importante é a emanação, para a União (cf. art. 22, I, terceira figura e art. 23, VII, da Constituição), do *mandado de criminalização* dos maus-tratos a animais, hoje cumprido pelo art. 32 da Lei 9.605/1998. Isso quer dizer que a criminalização das condutas ofensivas à dignidade animal não pode mais ser suprimida ou diminuída no seu potencial punitivo.

c) Significado pragmático do princípio: por significado pragmático do princípio deve-se entender sua aptidão para contribuir na resolução de questões atinentes à tutela dos direitos, especialmente as concretizadas em demandas judiciais.

Isso implica dizer que a doutrina, mais do que enumerar princípios, justificá-los ou apontar a sua fonte, tem a tarefa fundamental de estabelecer quais são esses comportamentos indispensáveis para a realização dos princípios, sem o que eles – os princípios – acabam diminuídos na sua função normativa, persistindo como mera exaltação de valores.

Com o princípio constitucional da dignidade animal, o Direito Animal vai além da proibição das práticas cruéis (vaquejadas, rinhas etc.), para também disciplinar outras questões que dizem respeito a tal dignidade, mas que não envolvem, necessariamente, práticas cruéis. (ATAIDE JUNIOR, 2022, p. 90-92).

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **Capacidade processual dos animais: a judicialização do Direito Animal no Brasil**. 2. tiragem. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. P. 90-92.

No caso dos autos, ainda foi realizada audiência de instrução ao evento 42, TERMOAUD1, ocasião em que foram ouvidas duas testemunhas arroladas pela autora.

A testemunha Lucila Pose Catalã Tinuco não participou de grupo de estudo a respeito do tema da ação, informou que sua atuação profissional é o atendimento clínico, a emissão de laudos e atestados de saúde para viagens e o tratamento de animais que eventualmente sofrem danos durante o transporte. Segundo a testemunha, o Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV) exige que, para a emissão do atestado de saúde, o animal esteja hígido, sem alterações visíveis e livre de endo e ectoparasitas. Para isso, são realizados exames físicos e laboratoriais de fezes (parasitológico) e de pele, pelo ou pena, cujos resultados costumam ser liberados em 24 horas, permitindo a emissão do documento com um dia de antecedência. Se o animal estiver positivo, não emitem laudo.

Nos últimos seis meses, a depoente, que trabalha com pets exóticos, não convencionais, não trabalha com cães e gatos, e sua equipe, emitiram pelo menos 20 atestados para diversas espécies, como coelhos (sua maior especialidade), calopsitas, canários belgas, porquinhos-da-índia e hamsters, abrangendo viagens de ônibus, carro e avião. Ela esclareceu que, no Brasil, não existe protocolo de vacinação obrigatória para a maioria dessas espécies exóticas, pois elas não são transmissoras de zoonoses que exijam tal controle no país, com exceção do furão (ferret), que exige protocolo completo. Para furões, cães e gatos, há exigência de protocolo de vacinação completo.

Perguntada se tratou de algum incidente de algum dos animais de que trata em transporte, diz que recentemente não, mas já teve atendimento de um coelho que foi transportado em bagageiro e quebrou um dedo, mas não teve outros incidentes. Tem nove anos na especialidade.

Em relação à segurança no transporte, a recomendação técnica é que o animal viaje em caixas de transporte, a caixa não pode ser muito maior que o porte do animal, para evitar ferimentos por deslizamento, a caixa deve ser proporcional ao tamanho do animal, devendo o recipiente ser forrado com material absorvente (substrato ou tapete higiênico) e conter água e alimento disponíveis. A depoente diz não ser recomendável o uso de calmantes ou sedativos durante o transporte, uma vez que as alterações nos parâmetros fisiológicos do animal ocorreriam sem o devido monitoramento profissional. Se o animal tiver uma medicação de uso contínuo, deve ser mantido ou que tenha histórico de ficar nauseado em viagens. Ela recomenda que sejam feitas paradas a cada duas ou três horas para que o tutor verifique o estado do animal e ofereça água fresca.

Perguntada sobre conhecer regulamentação da ANTT afirmou não conhecer a fundo e não conhece legislações estaduais a respeito.

Quanto ao transporte em bagageiros de ônibus, a depoente apontou riscos graves, como a falta de refrigeração e o calor excessivo, destacando que coelhos e roedores necessitam de temperaturas entre 15°C e 24°C, sendo que qualquer valor acima disso representa risco. Há ainda possibilidade de deslizamento das caixas dentro do bagageiro, com risco de lesões e a impossibilidade de socorro imediato caso ocorra algum incidente.

O aspecto psicológico e o estresse da separação também foram destacados como fatores de risco, pois animais domesticados possuem grande dependência de seus tutores. Especificamente no caso dos coelhos, além do risco do transporte, situação de muito estresse pode causar hipomotilidade gastrointestinal (estase gástrica), condição que faz com que o animal de comer e defecar, podendo levá-lo ao óbito em até 48 horas após o transporte.

Por essas razões, a depoente considera muito mais seguro que o animal viaje no saguão de passageiros junto ao tutor, o que proporciona segurança psíquica e permite o atendimento imediato de suas necessidades.

Sobre a convivência com outros passageiros, a veterinária afirmou que coelhos e roedores são animais silenciosos e, desde que mantidos dentro das caixas de transporte, não oferecem riscos à segurança ou saúde alheia. Quanto a odor, os tutores são orientados a higienizarem bem os animais e cortar as unhas para evitar ferimentos, O uso de tapetes higiênicos, que podem ser trocados e descartados adequadamente durante as paradas, é suficiente para evitar odores desagradáveis no veículo.

Passada a palavra à ANTT, foi perguntado se todos os animais podem ser acondicionados dentro de caixas para serem transportadas dentro do ônibus. Animais até 10 kg podem ser transportados em caixas de tamanho seguro, que não ocupam espaço excessivo no interior do transporte. Para animais de porte maior, não sabe dizer pois trabalha com animais de menor porte. Sobre o odor da urina dos coelhos, explicou que quando criados como pets com alimentação regrada, que diminui bastante o odor da urina, que é reduzido em comparação aos animais de criação para abate. Alguns animais tendem a defecar e urinar menos na viagem pela mudança de ambiente. A recomendação seria descartar os dejetos no banheiro. Não sabe de empresas específicas que trabalhem com transporte de animais.

Os animais exóticos não carregam doenças zoonóticas, por isso não há protocolo de vacinação no Brasil. Em outros países há vacinação pois lá existem doenças endêmicas que exigem vacinação, como a doença não chegou no Brasil, não há vacinação. - evento 42, VIDEO2.

Ela explicou que, no Brasil, a vacinação não é obrigatória para certas espécies porque as doenças para as quais existem vacinas em outros países não são endêmicas aqui, embora ressalte que alguns animais, como os macacos, são capazes de transmitir zoonoses aos seres humanos. Pela advogada da autora, foi feito o aperte para afirmar que o objeto da ação é o transporte de animais domésticos, ainda que exóticos, não se trata de animais silvestres. É o Ibama que faz a classificação entre animais silvestres e domésticos.

A depoente detalhou as definições técnicas, pontuando que animal silvestre é aquele pertencente ao território nacional, enquanto o exótico não pertence ao território nacional, mas pode ser considerado doméstico se estiver na "lista pet" do IBAMA, como a calopsita. Ela observou que o termo técnico mais atual para essas espécies é "pets não convencionais" e que, no caso de animais silvestres legalizados, o transporte exige uma documentação mais complexa, incluindo uma guia de transporte emitida pelo IBAMA, além dos laudos veterinários.

Durante o debate em audiência, a testemunha e os advogados discutiram a viabilidade de transportar animais de diversos portes no saguão de passageiros. Ficou estabelecido que o foco da demanda são animais que possam ser acomodados no espaço de um assento ao lado do tutor, garantindo que não haja constrangimento aos demais passageiros. No caso de animais de maior porte que não caibam em caixas de transporte, como cães grandes, foi sugerido que poderiam seguir protocolos já existentes para cães-guia ou de suporte emocional, viajando com cinto de segurança na poltrona ou aos pés do tutor. A discussão reforçou que a limitação para o transporte no saguão é a capacidade física do veículo e a segurança, e não apenas a espécie do animal.

Quanto à questão das zoonoses, a veterinária enfatizou que o conceito de doença transmissível é amplo e pode incluir desde patologias graves até simples parasitoses. Ela reiterou que o papel fundamental do médico veterinário ao emitir o atestado de saúde é certificar, por meio de exame físico e exames laboratoriais, que o animal está hígido e não oferece risco a si mesmo, a outros animais ou às pessoas. Essa certificação é uma exigência para qualquer tipo de transporte e serve como uma garantia de que o animal, mesmo em ambientes fechados e climatizados por longos períodos, não será um vetor de contágio no ônibus - evento 42, VIDEO3.

No final de seu depoimento, a médica veterinária reforçou a importância da responsabilidade profissional na emissão do atestado de saúde para viagem. Ela explicou que cabe ao médico veterinário, com base no exame físico realizado, solicitar exames complementares que comprovem que o animal está livre de qualquer doença com potencial zoonótico. O objetivo desse procedimento é certificar a higidez do animal para que ele não ofereça riscos tanto durante o transporte quanto no local de destino.

A testemunha confirmou que sua atuação clínica abrange diversas espécies, incluindo répteis como cobras, iguanas e lagartos. No entanto, ressaltou que ainda não atendeu casos de transporte envolvendo esses animais específicos. Segundo a depoente, a falta de registros de viagens para répteis pode estar ligada à questão da legalidade, pois muitos desses animais são mantidos de forma ilegal no Brasil, e os tutores nessas condições não os transportam ou informar o veterinário sobre o deslocamento. Por fim, a veterinária prestou esclarecimentos sobre a "lista PET" do IBAMA, observando que ela contempla animais domésticos que dispensam documentos de legalidade, como notas fiscais ou autorizações ambientais específicas.

Ela alertou, contudo, que a nomenclatura pode ser confusa e deve ser utilizada com cautela, pois a lista inclui espécies tecnicamente consideradas domésticas que variam de porte, como camelos e avestruzes, que claramente não seriam transportados em ônibus. A depoente enfatizou que a classificação abrange animais silvestres e exóticos de diversas origens, o que torna as definições legais complexas no contexto do transporte - evento 42, VIDEO4.

A testemunha Érica Zanoni Fagundes cunha, que é médica veterinária com mestrado em ciências veterinárias, doutorado em zoologia e pós-doutorado em direito animal, além de sete especializações em neurociência, prestou depoimento destacando sua vasta experiência acadêmica e clínica, focada atualmente na psiquiatria animal.

Sua tese de doutorado foi sobre as emoções de animais sob cuidados humanos, ela explicou que o estresse é um dos principais geradores de transtornos mentais em animais, transportados para provas, par viagens, e que traumas sofridos durante o transporte, especialmente em fases precoces da vida, podem deixar sequelas permanentes. No que diz respeito aos fatores de estresse no transporte terrestre, a veterinária identificou o isolamento da "testemunha empática" (o tutor) como o risco mais grave, pois o animal, sem entender o que está acontecendo, perde seu suporte emocional. O fator que causa mais estresse são a restrição de liberdade. Hoje para os atestados para viagem é necessário saber se o animal está com as vacinas em dia, para saber sobre zoonoses e também a questão agropecuária, saber se ter ectoparasita, para não transportar esses parasitas. Se tiver, é interessante tratar antes de viajar. Também é verificada se há doenças cardíacas e comorbidades. Não existe um protocolo que exija exames laboratoriais, mas se for constatado sinal clínico, são solicitados os exames.

Já fez muitos exames para viagens de animais. Rejeita a emissão do laudo quando o animal apresenta doenças zoonóticas visíveis, como fungos e sarna sarcóptica, doença cardíaca grave, ou quando possui transtornos mentais graves que podem desencadear agressividade ou tentativas de fuga, vai ser orientado o tutor para tratamento. Sobre os protocolos para emissão de atestados de saúde, a depoente afirmou ter realizado milhares de avaliações para cães, gatos, coelhos e calopsitas. Ela relatou que rejeita a emissão do laudo quando o animal apresenta doenças zoonóticas visíveis, como fungos e sarna sarcóptica, ou quando possui

transtornos mentais graves que podem desencadear agressividade ou tentativas de fuga. Em vinte anos de profissão, emitiu cerca de vinte laudos negativos.

Sobre as incidências mais comuns de atendimentos que fez de aminais que tiveram problema em transporte, afirma que os animais podem ter doenças mentais como ansiedade, depressão, transtorno do estresse pos trauma ou comportamentos deslocados (comportamento inadequado)

Ela detalhou que o estresse severo provoca reações neurobiológicas, como a liberação de hormônios e neurotransmissores, que podem levar a comportamentos deslocados e agressividade.

A depoente respondeu sobre os perigos do transporte no bagageiro, citando riscos ortopédicos severos, como fraturas e hérnias de coluna, devido ao deslocamento das caixas de transporte durante frenagens ou curvas. Outro problema é a temperatura alta, pois no bagageiro não há controle de temperatura e oxigenação, que representa risco de morte por hipertermia, especialmente para raças braquicefálicas (como Bulldogs e Pugs por questões anatômicas). Como os animais não sabem o que está acontecendo, os animais podem começar a ter movimentos de fuga que acarretam arrancamento de unhas e dentes. Além disso, ressaltou que animais possuem uma cognição comparável à de crianças de 2 a 4 anos e, por não compreenderem a duração da viagem, interpretam o transporte solitário no bagageiro como um abandono, o que pode resultar em tentativa de fuga ou sequelas ou ainda infartos ou convulsões.

Por essas razões, ela considera o transporte no saguão junto ao tutor é mais seguro. Em relação ao porte dos animais, a depoente defendeu que não há diferença técnica na segurança ou riscos de saúde entre animais de 10 kg ou pesos maiores, como 25 kg, desde que o animal tenha um laudo favorável e esteja contido por cinto de segurança no assento. Em sua experiência clínica, inclusive, animais de pequeno porte tendem a ser mais agressivos e alertas por serem mais frágeis na natureza, enquanto cães maiores costumam ter mais autocontrole. Dos últimos 110 atendimentos que fez, pois estava fazendo estudo de problemas de pele, a maioria que tinha problemas de agressividade eram buldogues franceses. Cães maiores não tem mais problemas de agressividade necessariamente.

Quanto à higiene, explicou que a proximidade do tutor evita acidentes, pois é a descarga de adrenalina do isolamento que geralmente causa defecação involuntária; se o animal estiver acompanhado e bem higienizado com produtos específicos, o impacto no ônibus é mínimo.

A depoente sugeriu como protocolo que a avaliação do bem-estar para viagens poderia ser padronizada por meio de escalas científicas de qualidade de vida já disponíveis na literatura, as quais permitem que qualquer veterinário avalie o grau de estresse de um animal de forma objetiva. Embora esse protocolo neurobiológico não seja obrigatório por lei atualmente, ela o recomenda para

garantir que o transporte não se torne um gatilho para doenças mentais crônicas - evento 42, VIDEO5.

Perguntada pela ré sobre proibições de transporte de animais em grandes empresas dos Estados Unidos e da Europa. Acredita que é por desconhecimento. Não é porque é primeiro mundo, é que tenham conhecimento a respeito. Em relação à higienização dos ônibus e ao risco de contaminação por zoonoses ou ectoparasitas (como sarna, pulgas e carrapatos), a veterinária explicou que a descontaminação deve seguir os mesmos protocolos usados para mitigar doenças humanas, com produtos como amônia quarternária ou clorezidina ressaltando que, em tese, essa limpeza deve ser realizada após cada viagem. Enfatizou que os seres humanos transmitem muito mais doenças entre si (como Covid, gripe, piolho e sarna humana) do que os animais para as pessoas, chegando a afirmar que considera mais seguro viajar ao lado de um cão do que de uma pessoa desconhecida.

Sobre as alergias provocadas pela pelagem animal, a especialista classificou o problema como hiperdiagnosticado e muitas vezes desprovido de comprovação científica. Citando sua experiência de 13 anos em projetos com animais em hospitais e asilos, ela afirmou que nunca presenciou problemas alérgicos nesses ambientes e destacou que a convivência com animais tende a fortalecer o sistema imunológico de crianças, com menos risco de alergia. Ela detalhou que, no caso de gatos, a alergia é causada pelo epitélio (células mortas da pele) e não pelo pelo em si, e que um banho ou escovação prévia à viagem é suficiente para remover esses resíduos e minimizar qualquer risco. Reiterou que, mesmo que o animal se movimente dentro da caixa e libere partículas no ar, a probabilidade de uma reação alérgica grave em outros passageiros é mínima - evento 42, VIDEO6.

Evidencia-se, assim, que determinadas práticas de transporte de animais podem sim serem caracterizadas como cruéis, na medida em que violem a integridade física e psíquica dos animais.

4.b Existência de dever constitucional e legal da Administração Pública federal de regulamentar o transporte de animais de estimação em ônibus interestaduais

Conforme o art. 21 da Constituição Federal, em seu inciso VII, "e":

Art. 21. Compete à União

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

O transporte interestadual e internacional de passageiros depende de autorização, na forma do art. 14 da lei nº 10.233/2001, cabendo destacar também o art. 44, II que estabelece que a autorização indicará "as condições para sua adequação às finalidades de atendimento ao interesse público, à segurança das populações e à preservação do meio ambiente;"

A competência regulatória sobre os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, dentre os quais se inclui o transporte coletivo por ônibus, é atribuída pela Lei nº 10.233/2001 à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT. O art. 24, IV e VI, da referida lei estabelece como atribuição da agência *"editar atos de outorga e de extinção de direito de exploração de infra-estrutura e de prestação de serviços de transporte terrestre"* e *"reunir, sob sua administração, os instrumentos regulamentares que disciplinam a prestação dos serviços e os direitos e obrigações dos respectivos usuários"*.

O quadro normativo atual de regulamentação substantiva específica da ANTT sobre o transporte de animais de estimação compreende, em síntese:

- Decreto nº 2.521/1998, art. 30, V: dispõe genericamente sobre a recusa de embarque ou determinação de desembarque do passageiro que transporte animais *"sem o devido acondicionamento ou em desacordo com disposições legais ou regulamentares"*.

A locução *"em desacordo com disposições legais ou regulamentares"* é, em si mesma, uma norma em branco, pois pressupõe a edição superveniente, pela ANTT, das normas regulamentares concretizadoras, que não foram editadas.

- Resolução ANTT nº 1.383/2006, art. 7º, V: reproduz a mesma locução do Decreto 2.521/1998: *"O usuário dos serviços de que trata esta Resolução terá recusado o embarque ou determinado seu desembarque, quando: (...) transportar ou pretender embarcar consigo animais domésticos ou silvestres, sem o devido acondicionamento ou em desacordo com disposições legais ou regulamentares."*

Não há, no diploma, qualquer definição objetiva do que se entende por *"devido acondicionamento"*.

- Resolução ANTT nº 1.432/2006: trata genericamente do transporte de bagagens e encomendas, sem aprofundar a disciplina específica do transporte de animais.

A própria ANTT, em sua Agenda Regulatória 2015-2016 (formalizada pela Resolução ANTT nº 4.597/2015), identificou expressamente a necessidade de revisão deste diploma com vistas, dentre outros objetivos, a *"disciplinar o transporte de animais"*. O projeto, contudo, permanece com status oficial de "Não iniciado", circunstância que será melhor analisada em seguida.

- Resolução ANTT nº 3.871/2012: disciplina especificamente o transporte de cães-guia em obediência à Lei nº 11.126/2005 em seu art. 15.

Trata-se de única regulamentação substantiva vigente da ANTT em matéria de transporte de animais, que abrange estritamente o cão-guia destinado ao acompanhamento de pessoa com deficiência visual, sem tangenciar a questão geral dos animais de estimação.

- Resolução ANTT nº 6.074/2025 (publicada em 18/12/2025, com vigência a partir de 18/08/2026): inclui, no rol de infrações administrativas das transportadoras em seu art. 47, XI, a conduta de *"deixar de assegurar a integridade e a segurança do animal transportado durante a prestação do serviço"*.

Trata-se de avanço relevante na regulamentação, mas que não disciplina materialmente o transporte de animais, pois não estabelece critérios objetivos sobre acondicionamento, peso, espécies admitidas, climatização, exigência de laudo veterinário, sedação, número máximo de animais por viagem, local de transporte (se na cabine ou no bagageiro) ou outras condições objetivas. Em outras palavras, a Agência tipifica a infração, mas não densifica o conteúdo do dever cuja violação se sanciona, gerando insegurança jurídica para fiscalizadores, transportadoras e usuários.

- Instrução Normativa nº 09/2021 do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Decreto nº 7.140/2010: dispõem sobre o transporte interestadual de animais de produção, com finalidade sanitário-zootécnica, portanto, não se aplicam ao transporte de animais de estimação por particulares em ônibus coletivos.

Evidencia-se, assim, que existe no plano federal uma norma genérica em branco (Res. ANTT 1.383/2006, art. 7º, V) e uma regulamentação substantiva restrita ao cão-guia (Res. ANTT 3.871/2012).

A Resolução ANTT 6.074/2025, embora superveniente à propositura da ação, tipifica conduta sancionável sem densificar o respectivo dever de cuidado.

Todas as demais matérias, como peso, espécie, acondicionamento, modo de embarque, exigências veterinárias, sedação, climatização, permanecem sem disciplina regulatória específica.

4.c Da omissão regulatória

O parecer do Ministério Público Federal, em que pese entender que a ação civil pública é instrumento adequado para controle das omissões regulamentares do Estado, pois pode ser exigido o cumprimento de obrigações de

fazer (art. 3º da Lei 7.347/1985, entende que não há omissão relevante da ANTT na regulamentação.

Não há qualquer dúvida quanto ao cabimento de ações, sejam elas legislativas, regulatórias ou de qualquer natureza para fazer cumprir a regra constitucional que veda o tratamento cruel a animais e que as decisões que aplicam tal preceito acolhem o princípio da dignidade animal. Também não há dúvida de que houve uma profunda mudança social quanto à presença dos animais de estimação em lugares onde até pouco tempo atrás não imaginávamos como corriqueiros e que tal realidade deve ser levada em consideração. Este contexto também está sendo levado em consideração.

A configuração da omissão regulatória, no caso, resulta de análise dos atos regulatórios oriundos da própria atuação administrativa da ré e da análise jurisprudência dos Tribunais Estaduais.

Além disso, há implicitamente um reconhecimento sobre a lacuna regulatória pela própria Administração, pois consulta direta ao sítio eletrônico oficial da ANTT, que revela, em informação institucionalmente publicada, que:

- o projeto "Revisão da Resolução ANTT nº 1.432/2006, que trata do transporte de bagagens e encomendas e definição das regras para o transporte de animais", incluído na Agenda Regulatória da própria Agência pela Resolução ANTT nº 4.597, de 11/02/2015, permanece, até a presente data, em status oficial "Não iniciado";

consulta em: https://portal.antt.gov.br/pagina-de-teste/-/asset_publisher/zhlgU1mXEzF5/content/revis%25C3%25A3o-da-resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o-antt-n%25C2%25BA-1.432-de-26-de-abril-de-2006-que-trata-do-transporte-de-bagagens-e-encomendas-e-defini%25C3%25A7%25C3%25A3o-das-regras-para-o-transporte-de-animais/3116054

- o projeto autônomo "Transporte de Animais", incluído na Agenda Regulatória 2011-2012 da Agência por força da Resolução ANTT nº 3.688, de 15/06/2011, registra o mesmo status oficial "Não iniciado";

consulta em: https://portal.antt.gov.br/pagina-de-teste/-/asset_publisher/zhlgU1mXEzF5/content/transporte-de-animais/3116054

- a Agenda Regulatória 2025-2026, aprovada em novembro de 2025 e atualmente vigente, não contempla a revisão da Resolução nº 1.432/2006 entre suas prioridades para o atual biênio, sinalizando que a inércia se prolongará ao menos até 2027.

consulta em: https://portal.antt.gov.br/agenda-regulatoria

Trata-se de fato público e notório, conhecido em razão do ofício, cuja prova prescinde de produção específica (art. 374, I, do CPC). Os documentos

eletrônicos correspondentes integram o sítio institucional da própria ré e constituem manifestação administrativa formal.

A relevância probatória do resultado desta consulta é determinante. A própria administração federal, que está sujeita ao dever de transparência ativa (art. 8º, Lei nº 12.527/2011), registra em ato institucional público que o tema "transporte de animais" consta de sua agenda regulatória desde 15 de junho de 2011 (Resolução ANTT nº 3.688/2011), sem que tenha havido sequer início formal dos estudos correspondentes. Decorridos quase quinze anos, a inércia se prolonga, sem qualquer perspectiva concreta de superação no biênio regulatório vigente.

Não se trata, portanto, de hipótese em que a Administração ainda esteja amadurecendo tecnicamente o tema, mediante estudos preparatórios, consultas públicas, tomadas de subsídios ou Análise de Impacto Regulatório. Trata-se, evidentemente, de inércia regulatória prolongada, cuja ocorrência não pode ser negada pela própria Agência.

A omissão regulatória da ANTT se reflete, ainda, no panorama da jurisprudência, especialmente dos tribunais estaduais, que estão sendo demandados, com frequência crescente, a resolver litígios individuais envolvendo o transporte de animais em ônibus, sem dispor de critério regulatório federal objetivo a aplicar.

Em pesquisa realizada por este juízo, foram encontrados os seguintes precedentes:

- o TJ-PR (Recurso Inominado nº 0004125-06.2017.8.16.0095, 2ª Turma Recursal, Juíza Fernanda Bernert Michelin, j. 15/11/2020) firmou orientação no sentido de que *"obrigar o passageiro a despachar animal doméstico no bagageiro, mesmo quando cumpridos os requisitos para transporte na cabine, configura falha na prestação do serviço e gera dever de indenizar por danos morais, especialmente se houver prejuízo à saúde do animal"*;

- o TJ-DF (Recurso Inominado nº 07007685020238070019, 2ª Turma Recursal, Juiz Edilson Enedino das Chagas, j. 06/11/2023): Trata-se de situação em que a autora relatou ter tido problemas de saúde em razão de transporte de animal no ônibus, tendo restado comprovado que a tutora não o transportava adequadamente conforme as regras da empresa de ônibus.

consulta em: https://pje2i-consultapublica.tjdft.jus.br/documento/MTKXzDbq-xQAxBYURsJ2ycqWYClNVJFY2wz7BAbzn-BJ3tIZTk3-un3t7PwZu3lT0bM.

- o TJ-SP (Apelação Cível nº 1003316-62.2018.8.26.0296, 15ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Jairo Brazil, j. 13/02/2023) decidiu o litígio com base em portaria estadual (Portaria ARTESP nº 15/2012), ilustrando o fenômeno da multiplicidade regulatória no âmbito estadual;

- decisões aparentemente desfavoráveis ao consumidor, como o TJ-BA (Apelação Cível nº 0500010-73.2016.8.05.0078, 3ª Câmara Cível, Rel. Desª Rosita Falcão de Almeida Maia, j. 22/10/2020), o TJ-MG (Apelação Cível nº 10000191036946001, 15ª Câmara Cível, Rel. Des. José Américo Martins da Costa, j. 06/08/2020), o TJ-SP (Apelação Cível nº 10035314920228260344, 14ª Câmara de Direito Privado, Rel. Des. Carlos Abrão, j. 07/12/2022) e o TJ-MG (Apelação Cível nº 10000180158677001, Rel. Des. Valdez Leite Machado, j. 12/07/2018), também são reveladoras: em todas, a decisão estatal se ampara em normas internas das próprias transportadoras, em portarias estaduais ou na cláusula genérica do art. 7º, V, da Resolução ANTT nº 1.383/2006, sem que se possa identificar critério objetivo federal específico.

Essa convergência de fontes heterogêneas, com utilização de regras de site de empresa, portarias estaduais, dispositivos do Código de Defesa do Consumidor (art. 14) e do Código Civil (arts. 734 e 738), além da redação lacônica da Resolução 1.383/2006, constitui a demonstração empírica, oriunda do próprio Poder Judiciário, da omissão regulatória da ANTT.

Nesse ponto, acrescento que tramita o projeto de Lei nº 13/2022, atualmente na Câmara dos Deputados, assim redigido:

> *"Art. 1º. As empresas de transporte de passageiros terrestre, aéreo ou fluvial ficam obrigadas a realizar o rastreamento dos animais de estimação por elas transportados.*
>
> *Art. 2º. O rastreamento deve ser realizado durante todo o trajeto da viagem, até o momento da entrega ao tutor.*
>
> *Art. 3º.* ***As acomodações destinadas a animais de estimação deverão respeitar padrões mínimos de bem-estar dispostos em regulamento, de acordo com as normas técnicas de medicina veterinária.***
>
> *Art. 4º. Esta norma será regulamentada pelo Poder Executivo, por meio dos órgãos técnicos competentes, em até 45 (quarenta e cinco) dias.*
>
> *Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação."*
>
> *(negritei)*
>
> consulta em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2130904&filename=PL%2013/2022, acessado hoje

O projeto de lei representa evidente reconhecimento do legislador de que há um número cada vez maior de pessoas interessadas em viajar com seus animais de estimação, posto que cada vez mais os animais estão presentes no cotidiano e que há necessidade de que o ordenamento jurídico reconheça essa realidade. Ocorre, contudo, que tampouco seria suficiente a promulgação da lei

nos termos em que está redigida, para por si efetivamente regulamentar seu objeto, já que remete a regulamentos e normas técnicas. Isso só reforça a necessidade de que haja movimentação das autarquias regulatórias para que efetivamente se debrucem sobre a questão.

Os Tribunais, na ausência de norma específica, foram construindo fundamentações com base no direito consumerista e civil, solucionando os casos concretos. Evidentemente, porém, que a falta de uma regulamentação consistente acarreta flagrante prejuízo à segurança jurídica e à uniformidade regulatória que se espera de um serviço público concedido em todo o território nacional.

Ocorre que a omissão regulatória, em si, não bastaria. É necessário demonstrar que dela decorrem danos juridicamente relevantes, sob pena de a pretensão se reduzir a debate abstrato sobre conveniência regulatória.

A instrução do processo comprovou a existência de danos físicos, fisiológicos, psicológicos e sistêmicos, recorrentemente associados ao transporte inadequado de animais em bagageiros e à ausência de critérios uniformes para o transporte em cabine.

A Dra. Lucila Pozzi Catalan Tinoco detalhou os riscos específicos do bagageiro, como temperatura excessiva (intolerável para coelhos e roedores acima de 24°C), oxigenação deficiente, deslocamento da caixa em manobras, impossibilidade de socorro imediato e estresse severo. Especificamente para coelhos, indicou que o estresse pode desencadear hipomotilidade gastrointestinal (estase gástrica), com potencial letal em até 48 horas após o transporte. Esclareceu, ainda, que a sedação não é tecnicamente recomendada, em razão da alteração de parâmetros fisiológicos sem monitoramento veterinário, e que o transporte em cabine, com acompanhamento do tutor, é muito mais seguro sob o aspecto psicológico e físico.

A Dra. Érika Zanoni Fagundes Cunha complementou o quadro probatório com aprofundamento neurobiológico. Indicou que o isolamento do tutor, a denominada *testemunha empática*, é o principal gerador de estresse traumático no transporte; que esse estresse, em fases sensíveis do desenvolvimento animal, pode deixar sequelas permanentes, incluindo ansiedade, depressão e transtorno do estresse pós-traumático; e que o transporte solitário em ambiente escuro e sem suporte emocional pode desencadear infartos, convulsões e autoflagelação. Pontuou riscos ortopédicos (fraturas e hérnias de coluna pelo deslocamento da caixa), risco de hipertermia (especialmente em raças braquicefálicas) e ressaltou que, do ponto de vista técnico, não há diferença relevante de risco entre animais de 10 kg e animais maiores, desde que com laudo favorável e adequadamente contidos. Refutou, com base em sua experiência de treze anos em projetos com animais em hospitais e asilos, a tese da relevância prática de reações alérgicas, demonstrando que tais reações são hiperdiagnosticadas e tecnicamente mitigáveis por simples higienização prévia.

Ambas as testemunhas, cuja qualificação técnica não foi objeto de qualquer impugnação substantiva por parte da ré, são uníssonas em três conclusões diretamente relevantes para a análise da matéria, sem prejuízo de análise técnica pelos meios adequados:

- o transporte em bagageiro é tecnicamente inadequado para a maioria dos animais de estimação, gerando riscos materiais à saúde e à vida do animal;

- o transporte na cabine, com o tutor, é mais seguro sob o ponto de vista físico e psicológico, com riscos mínimos para os demais passageiros se observada contenção adequada;

- a higidez, ausência de riscos zoonóticos e aptidão para o transporte podem ser objetivamente certificadas por meio de laudo do médico veterinário inscrito no respectivo Conselho Regional, com base em exame físico e exames complementares, em prazo de até 24 horas, afastando, assim, a tese de impraticabilidade operacional.

Os laudos veterinários juntados aos autos corroboram a prova testemunhal, ao documentar episódios concretos de óbito e lesão decorrentes do transporte inadequado - evento 1, LAUDO6, evento 1, LAUDO7, evento 1, LAUDO8 e evento 1, LAUDO9.

A tese do MPF, no ponto em que sustenta a insuficiência dos laudos para comprovar danos sistêmicos, não merece acolhimento. A natureza difusa do interesse tutelado dispensa demonstração estatística do quantitativo de animais afetados, bastando a demonstração da plausibilidade técnica do dano e da causalidade entre o vácuo regulatório e os incidentes documentados. Ambas as premissas se encontram amplamente demonstradas pela instrução.

A necessidade de que a ANTT exerça sua atividade regulatória pode ser vista, também, pelo viés do direito do consumidor. Na presente ação, o direito dos consumidores não é o fundamento apresentado pela associação autora e não se está analisando se há ou não pertinência temática da proteção consumerista em relação aos objetos sociais da autora. De todo modo, possivelmente se atingiria uma melhor proteção aos direitos dos usuários do transporte interestadual de passageiros (e em geral) com a existência de parâmetros que possam melhor assegurar a segurança de todos os usuários mediante a padronização mínima do transporte de animais.

O CDC elenca em seu art. 6º, além da segurança, também o direito a informação clara e adequada sobre os produtos e serviços. O transporte interestadual de passageiros está sujeito a tais regras e a falta de regulamentação por parte da ANTT (ainda que em conjunto com outros entes públicos e privados envolvidos) pode dificultar a necessária informação dos usuários sobre os serviços, justamente pela falta de clareza e uniformidade sobre as condições de

transporte dos animais. Além disso, a regulamentação vaga ou adotar o entendimento de que a questão possa ser apenas decidida pelas transportadoras pode contribuir para fragilizar a segurança no transporte tanto para os usuários como para os animais.

5.d Dos limites do controle judicial da omissão regulatória

Resta enfrentar o argumento suscitado pela ré e pelo MPF, relativo ao princípio da deferência administrativa às escolhas das agências reguladoras, com lastro na ADI nº 4.874/STF.

Da leitura da ementa e voto da ADI nº 4.874/STF se reafirma a necessidade de observância do caráter técnico e da deferência administrativa:

> *"9. Definidos na legislação de regência as políticas a serem perseguidas, os objetivos a serem implementados e os objetos de tutela, ainda que ausente pronunciamento direto, preciso e não ambíguo do legislador sobre as medidas específicas a adotar, não cabe ao Poder Judiciário, no exercício do controle jurisdicional da exegese conferida por uma Agência ao seu próprio estatuto legal, simplesmente substituí-la pela sua própria interpretação da lei. Deferência da jurisdição constitucional à interpretação empreendida pelo ente administrativo acerca do diploma definidor das suas próprias competências e atribuições, desde que a solução a que chegou a agência seja devidamente fundamentada e tenha lastro em uma interpretação da lei razoável e compatível com a Constituição. Aplicação da doutrina da deferência administrativa (Chevron U.S.A. v. Natural Res. Def. Council)."*

De fato, os precedentes consagram a tese de que cabe ao Poder Judiciário respeitar as escolhas técnicas regularmente externalizadas pelas agências reguladoras, no exercício de sua competência normativa secundária, abstendo-se de substituí-las em juízos de conveniência e oportunidade técnica na regulação.

A diferença, contudo, é nítida, pois a deferência protege o exercício da competência regulatória, não a abstenção em exercê-la.

A doutrina é clara em distinguir as duas hipóteses. Quando a Agência atua, editando norma após processo regular, com Análise de Impacto Regulatório (AIR), consultas e tomadas de subsídio, o Poder Judiciário deve, em regra, abster-se de reavaliar o mérito das escolhas técnicas adotadas. Quando, porém, a Agência deixa de atuar por prazo manifestamente irrazoável, omitindo-se no dever-poder regulatório que lhe é constitucional e legalmente atribuído, o controle judicial sobre a omissão não viola a deferência, mas, ao contrário, a pressupõe, pois o Judiciário não substitui a Agência na escolha técnica, apenas determina que ela exerça a competência que lhe é exclusiva.

Também não merece ser acolhido o argumento de que no julgamento da ACP estaria ocorrendo a judicialização do mérito da atividade regulatória ou na invasão em políticas públicas, pois o que está sendo reconhecido é o dever objetivo da Agência de exercer competência regulatória que lhe foi expressamente conferida por lei (Lei nº 10.233/2001, art. 24) e cuja inação foi por ela mesma documentada. Não há substituição técnica, mas sim provocação de exercício de competência legal.

A exigência de Análise de Impacto Regulatório, decorrente da Lei nº 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e do Decreto nº 10.411/2020, também não obsta o reconhecimento da omissão. Pelo contrário, o AIR é instrumento procedimental do exercício regulatório, e seu não acionamento por prazo manifestamente irrazoável (quase 15 anos, no presente caso) caracteriza a inércia administrativa sancionável.

6. Da solução jurídica: o comando para regulamentar sem fixar conteúdo material

Reconhecida a omissão regulatória da ANTT, e enfrentado o argumento da deferência técnica, resta definir o conteúdo da decisão.

A pretensão da parte autora, na inicial, formulou pedido manifestamente detalhado: pretendeu definir, pela via jurisdicional, a proibição do bagageiro, o cabimento na cabine independentemente de espécie ou peso, a exigência específica de caixa apropriada ou poltrona com cinto, a obrigatoriedade de laudo veterinário, a vedação à sedação, a higiene, a exigência de castração para cães e gatos, a vedação à focinheira obrigatória, o limite numérico de animais por viagem e o acompanhamento humano, entre outros. A ANTT sustentou a necessidade de observância do processo adequado de estudo e análises que precedem a regulamentação e apresentou, ainda, vedações que ocorrem em outros países.

O detalhamento para a regulamentação, embora plausível à luz dos depoimentos colhidos, excede os limites próprios do controle judicial sobre a omissão regulatória. Isto porque a regulamentação poderá, ainda, abranger eventuais vedações ou sanções para descumprimento das normas por parte tanto dos operadores do transporte de passageiros como dos próprios usuários, uma vez que é pressuposto da regulamentação que abranja todos os envolvidos e possa maximizar a segurança para todos.

Ingressar nessa definição material implicaria justamente o que a deferência técnica veda: a substituição do juízo técnico da Agência por escolhas judicialmente impostas, em detrimento do procedimento regulatório (incluindo AIR, consultas públicas e tomadas de subsídio) que a própria legislação ordinária estabelece como condição para a atuação normativa setorial.

A solução jurídica adequada, portanto, é intermediária, e consiste em reconhecer a omissão e impor à ANTT o dever de iniciar a regulamentação da matéria em prazo razoável, observado o devido procedimento regulatório (AIR e participação social) e sem que o Poder Judiciário fixe o conteúdo material da regulamentação a ser editada. Assim, também deverá a ré seguir o que for aplicável Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020 quanto à Análise de Impacto Regulatório e à participação social.

Essa solução preserva, simultaneamente:

- a separação dos poderes, pois o Judiciário reconhece a omissão ou a demora na regulamentação no exercício da competência da agência regulatória, mas não delibera sobre o mérito da matéria a ser analisada pelos meios adequados;

- a deferência técnica, pois o conteúdo material da norma permanece à escolha da Agência, observado o devido processo regulatório;

- a tutela efetiva do interesse difuso, superando a inércia documentada de mais de uma década, mediante prazo certo e mecanismos de garantia processual;

- a juridicidade administrativa, preservando a exigência da Lei nº 13.874/2019 e do Decreto nº 10.411/2020 quanto à Análise de Impacto Regulatório e à participação social, que não são obstáculos à decisão, mas seus pressupostos de eficácia.

- a necessidade de eventual integração do processo de regulatório com outras autarquias e órgãos em razão da intersecção de competências que possa ocorrer no processo (como ANVISA, IBAMA e outros como apontado pela ANTT).

Quanto ao prazo para o exercício da competência regulatória, este juízo opta deliberadamente por não fixá-lo, desde logo, nesta sentença, adotando, em seu lugar, um modelo dialogado de definição temporal, a ser implementado na fase de cumprimento de sentença.

A definição do prazo regulatório razoável depende de informações técnicas que apenas a própria Agência detém em sua integralidade, como número de servidores disponíveis para o projeto, agenda atual da Diretoria Colegiada, estágio em que se encontram (ou não) os estudos preparatórios, complexidade estimada da AIR, modalidade procedimental aplicável (tomada de subsídios, consulta pública, audiência pública), grau de articulação intersetorial necessário (ANVISA, MAPA, CFMV, entidades de defesa animal) e prazos médios de cada fase. Fixar um prazo *ex officio*, sem essas informações, expõe a sentença a dois riscos opostos: ser tão curto que se torne objetivamente inexequível, ou tão longo que esvazie o caráter cogente do provimento. O prazo dialogado elimina ambos os riscos.

Ressalte-se que o art. 139, IV, do Código de Processo Civil atribui ao juiz o dever de adotar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, sendo lícita a estruturação procedimental adequada à natureza estruturante da obrigação imposta.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, rejeito as preliminares de ilegitimidade ativa, inadequação da via eleita e necessidade de litisconsórcio passivo necessário, e, nos termos do artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, julgo parcialmente procedente o pedido formulado na inicial, para:

a) declarar a configuração de omissão regulatória da Agência Nacional de Transportes Terrestres quanto à disciplina objetiva do transporte de animais de estimação em serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, em afronta ao dever de proteção animal estabelecido pelo art. 225, §1º, VII, da Constituição da República e ao dever-poder regulatório fixado pelo art. 24, IV e VI, da Lei nº 10.233/2001;

b) condenar a ANTT à obrigação de fazer consistente em iniciar processo regulatório tendente a expedir ato normativo que discipline, em caráter substantivo e objetivo, as condições do transporte de animais de estimação nos serviços regulares de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, inclusive com eventuais vedações e sanções para descumprimento. A regulamentação deverá seguir critérios técnicos e seu processo seguir no que couber a disciplina da lei nº 13.874/2019 e demais atos normativos pertinentes.

c) Julgo improcedente o pedido na parte em que postula a fixação, pela via jurisdicional, do conteúdo material específico da regulamentação a ser editada, particularmente quanto à proibição do bagageiro, à permissão na cabine independentemente de espécie, raça ou peso, à exigência específica de caixa apropriada ou poltrona com cinto, à obrigatoriedade de laudo veterinário (com prazo e forma certos), à vedação à sedação, à exigência de castração, à vedação ao uso obrigatório de focinheira, ao limite numérico de animais por viagem e ao acompanhamento humano, por extrapolar os limites do controle judicial sobre a omissão regulatória e invadir o juízo de oportunidade e conveniência técnica reservado à Agência reguladora.

Sem condenação em custas processuais, em razão da isenção legal aplicável à autora (art. 18 da Lei nº 7.347/1985) e à ré (art. 4º, I, da Lei nº 9.289/1996).

Sem condenação em honorários advocatícios, por aplicação simétrica do art. 18 da Lei nº 7.347/1985.

Apresentada apelação, intime-se a parte contrária para contrarrazões e, decorrido o prazo legal, remetam-se os autos ao TRF/4ª Região.

Sentença publicada e registrada eletronicamente.

Intimem-se.

Documento eletrônico assinado por **ALESSANDRA ANGINSKI, Juíza Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://verificar.trf4.jus.br, mediante o preenchimento do código verificador **700020438367v165** e do código CRC **474e87ae**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ALESSANDRA ANGINSKI
Data e Hora: 22/10/2026, às 15:35:51

5026921-39.2022.4.04.7000