



**JOÃO
PESSOA**
PREFEITURA

GABINETE DO PREFEITO

MENSAGEM Nº 015/2021

De 22 de janeiro de 2021.

Ao
Excelentíssimo Senhor
Vereador **Valdir José Dowsley**
Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa
N e s t a

Senhor Presidente,

Dirijo-me a essa Egrégia Câmara Municipal de João Pessoa, por intermédio de Vossa Excelência, para comunicar que, usando das prerrogativas exclusivas que me conferem o **artigo 35, §2º**, da Lei Orgânica do Município, combinado com o **artigo 60**, inciso IV, da mesma Lei, decidi **vetar totalmente o Projeto de Lei nº 2078/2020, Autógrafo de nº 2061/2020**, de autoria do vereador **Helton Renê**, que altera o art. 7º da Lei nº 8.616, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre o controle de proteção de populações de animais, bem como sobre a prevenção de zoonoses no Município de João Pessoa:

RAZÕES DO VETO

O projeto de lei ora analisado **visa alterar o art. 7º da Lei nº 8.616/1998, a fim de permitir a presença de cães e gatos nas praias municipais, desde que estejam utilizando coleira/guia, e para cachorros de grande porte, a focinheira e um responsável com força física para controlar o animal, além da coleira e guia.**

Segundo a justificativa ao projeto, a inovação legislativa tem por objetivo garantir o ingresso e permanência de cães e gatos nas praias municipais, desde que sejam seguidas normas de segurança elaboradas neste projeto, possibilitando aos frequentadores a convivência pacífica entre os animais e seus proprietários.

Pois bem

A matéria vertida no Projeto de Lei em análise, sob o ponto de vista formal orgânico, invoca a proteção do meio ambiente, encontrando-se na competência legislativa concorrente, constitucionalmente atribuídas aos entes federativos, conforme se depreende do art. 24¹, inciso VI, da Constituição Federal.

Ademais, o art. 30, inciso II, da CF/88, atribui ao Município competência para *legislar sobre assuntos de interesse local* (inciso I) e para *suplementar a legislação federal e a estadual no que couber* (inciso II).

**PUBLICADO NO SEMANÁRIO
OFICIAL Nº 1773
de 17 a 23 de 01 de 2021**

¹ "Art. 24. Compete à União, aos **Estados** e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Igualmente, em obediência ao princípio da simetria constitucional, a Constituição do Estado da Paraíba e a Lei Orgânica do Município de João Pessoa reproduziram essa mesma regra constitucional, como se infere, respectivamente, em seus arts. 11, incisos I e II, e 5º, inciso I e II.

É possível observar que o projeto tem compatibilidade com a diretriz constitucional de proteção do meio ambiente e o dever do Poder Público em promover medidas que protejam os animais, encontrando-se em consonância com o caput do art. 225, §1º, da CF/88, in verbis:

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

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

(...)

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

De igual forma, o PLO encontra guarida no art. 170, inciso II, da Lei Orgânica do Município, vejamos:

Art. 170 O Município deverá atuar mediante planejamento, controle e fiscalização das atividades públicas ou privadas, causadoras efetivas ou potenciais de alterações significativas no meio ambiente, incumbindo ao Poder Público Municipal;

(...)

II - proteger a fauna e a flora, proibindo as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção da espécie ou submetam os animais à crueldade;

Vê-se, assim, que as disposições do projeto ora analisado são legalmente hígidas do ponto de vista legal e constitucional, quando tratam da proteção dos animais e, de forma indireta, da proteção do meio ambiente, se inserindo no âmbito dos assuntos de interesse local.

O tratamento dessa matéria é, pois, da competência do município.

Cabe observar ainda que o projeto, ao disciplinar a permanência de cães e gatos nas praias municipais, encontra fundamento no poder de polícia dos legados aos cidadãos Hely Lopes Meirelles, ao discorrer sobre o assunto ensina que "a polícia administrativa municipal deve estender-se a todos os locais públicos ou particulares abertos à frequência coletiva, mediante pagamento ou gratuitamente, bem como aos veículos de transporte coletivo. (...) Nesses lugares a Administração municipal dispõe de amplo poder de regulamentação, colimando a segurança, a higiene, o conforto, a moral, a estética e demais condições convenientes ao bem-estar do público." (Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., Malheiros Editores, pág. 363).

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL Nº 1773

de 17 a 23 de 01 de 2021

Mat. 63.-905-2

Verifica-se, também, que a presente proposta legislativa de alteração ao art. 7º da Lei n.º 8.616/1998, traz uma verdadeira inovação ao ordenamento jurídico, visto que pretende permitir a permanência de cães e gatos nas praias municipais, mediante alguns critérios.

Nesse aspecto, o PLO trata de matéria atinente ao poder de polícia administrativo, notadamente quanto o uso coletivo de importante espaço público: as praias. Sobre o poder de polícia, cumpre trazer a conceituação extraído do nosso direito posto (art. 78 do Código Tributário Nacional):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Tecnicamente, não se trata de um tema sob a reserva absoluta da iniciativa do Chefe do Poder Executivo, notadamente quando apenas busca ajustar outra regra da mesma natureza. O que não é permitida à iniciativa parlamentar é a criação de novas atribuições fiscalizatórias para os órgãos do Poder Executivo – o que implicaria em subsunção ao art. 30, IV da LOMJP.

No presente caso, tem-se sim uma ingerência nas atribuições do Poder Executivo, já que o parlamento criou a seguinte obrigação estatal: fiscalizar a limpeza, acondicionamento e remoção imediata dos dejetos dos animais (art. 7º, § 2º). Veja-se que essa obrigação é nova (criada pelo texto do PLO) e, conquanto sutil, gera grande impacto na prática da fiscalização das praias.

Pela dimensão do litoral pessoense e pela sua extrema utilização (dadas as condições climáticas da cidade), a fiscalização das excreções dos animais fica praticamente inviabilizada, pelo menos com a estrutura administrativa atual. Ou seja, a fiscalização efetiva demandaria novas contratações.

Ademais, esse novo dever fiscalizatório não equivale, em termos práticos, à fiscalização da proibição, a qual, conquanto difícil, é bem menos dispendiosa do que a intentada pelo Parlamento. Inobstante a nobreza da matéria, o aspecto dos custos estatais não pode ser abstraído, sob pena de inserir no ordenamento leis inócuas ou, como no caso, inexecutáveis.

Logo, a proposta não poderia ter sido apresentada por membro do Poder Legislativo, uma vez que iniciativa para projetos que avancem sobre o conceito de administração de bem público, notadamente a autorização para permanência de cães e gatos nas praias municipais, compete apenas ao Chefe do Executivo, enquanto responsável pela organização administrativa municipal. Patente está, portanto, a violação do art. 30, inciso IV, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa:

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL Nº 1773

de 17 a 23 de 01 de 2021

Orleide Mª O. Leão
Mat. 63.-905-2

Artigo 30 - Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do município.

Logo, maculado se encontra o PLO pelo vício de iniciativa, esbarrando assim no § 1º do art. 163 do Regimento Interno da CMJP (Resolução 05/2003), *in verbis*:

Art. 163 (...)

§ 1º É vedado aos Vereadores iniciarem leis da competência exclusiva do Prefeito, especialmente as tipificadas no art. 30 da Lei Orgânica do Município.

Ademais, **quanto a constitucionalidade material**, o projeto apresenta vícios pelas razões que explanamos abaixo.

Como dito acima, o projeto pretende flexibilizar a utilização das praias, permitindo que esta seja frequentada por animais domésticos, nomeadamente cães e gatos. Ocorre que, da maneira como está imposto no PLO, o pretendido esbarra em princípios materiais da Carta Magna.

É bem verdade que no atual estado da cultura jurídica a proteção destinada aos animais tem evoluído no sentido de garantir maior salvaguarda a estes. Todavia, **ao menos por enquanto**, não se pode falar de animais como sujeito de direitos. O eventual acesso de cães e gatos à praia se fundamentaria no interesse de seus proprietários e não no direito a lazer daqueles.

O ordenamento jurídico ambiental é antropocêntrico, ou seja, fundamenta-se no interesse humano, ainda que já haja correntes doutrinárias respeitosa em sentido diverso.

Este é o posicionamento dos tribunais superiores. O STJ ao julgar o REsp: 1797175 encarou o assunto. Este afirmou:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. NÃO CONFIGURADA A VIOLAÇÃO DO ART. 1.022/CPC. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. MULTA JUDICIAL POR EMBARGOS PROTETÓRIOS. INAPLICÁVEL. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 98/STJ. MULTA ADMINISTRATIVA. REDISCUSSÃO DE MATÉRIA FÁTICA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. INVASÃO DO MÉRITO ADMINISTRATIVO. GUARDA PROVISÓRIA DE ANIMAL SILVESTRE. VIOLAÇÃO DA DIGNIDADE ECOLÓGICA DO PRINCÍPIO DA DIGNIDADE HUMANA. 1. Na origem, trata-se de ação ordinária ajuizada pela recorrente no intuito de anular os autos de infração emitidos pelo Ibama e restabelecer a guarda do animal silvestre apreendido. 2. Não há falar em omissão no julgado apta a revelar a inexistência de uma violação. O Tribunal a quo fundamentou o seu posicionamento no tocante à suposta prova de bons tratos e o suposto risco de vida do animal silvestre. O fato de a solução da lide ser contrária à defendida pela parte insurgente não configura omissões ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração. 3. Nos termos da Súmula 98/STJ: "Embargos de declaração manifestados com notório

PUBLICADO NO SEMANÁRIO
OFICIAL Nº 1773
de 17 a 23 de 01 de 2021

Assinado por: O. Leão



**JOÃO
PESSOA**
PREFEITURA

GABINETE DO PREFEITO

propósito de prequestionamento não têm caráter protelatório". O texto sumular alberga a pretensão recursal, posto que não são protelatórios os embargos opostos com intuito de prequestionamento, logo, incabível a multa imposta. 4. Para modificar as conclusões da Corte de origem quanto aos laudos veterinários e demais elementos de convicção que levaram o Tribunal a quo a reconhecer a situação de maus-tratos, seria imprescindível o reexame da matéria fático-probatória da causa, o que é defeso em recurso especial ante o que preceitua a Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." Precedentes. 5. No que atine ao mérito de fato, em relação à guarda do animal silvestre, em que pese a atuação do Ibama na adoção de providências tendentes a proteger a fauna brasileira, o princípio da razoabilidade deve estar sempre presente nas decisões judiciais, já que cada caso examinado demanda uma solução própria. Nessas condições, a reintegração da ave ao seu habitat natural, conquanto possível, pode ocasionar-lhe mais prejuízos do que benefícios, tendo em vista que o papagaio em comento, que já possui hábitos de ave de estimação, convive há cerca de 23 anos com a autora. Ademais, a constante indefinição da destinação final do animal viola nitidamente a dignidade da pessoa humana da recorrente, pois, apesar de permitir um convívio provisório, impõe o fim do vínculo afetivo e a certeza de uma separação que não se sabe quando poderá ocorrer. 6. Recurso especial parcialmente provido.

(STJ - REsp: 1797175 SP 2018/0031230-0, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 21/03/2019, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/03/2019)

No julgado colacionado, a proteção à fauna teve de ser compatibilizada com a dignidade da pessoa humana, prevalecendo esta última.

No voto do relator deste mesmo caso, a questão foi abordada mais expressamente:

*Entretanto, apesar da existência de um significativo rol de legislações voltadas para a proteção e cuidados com os animais, é **importante lembrar que, ainda carregam em si uma herança antropocêntrica e não biocêntrica.***

Nesse sentido, apesar do mencionado complexo de leis voltadas à proteção dos demais seres vivos, ainda nos encontramos em um processo de proteção dos demais seres vivos.

Desta forma, os julgados e lições trazidas acima nos indicam a melhor forma de abordar a constitucionalidade material do presente PLO. Este deve ser analisado sob a ótica do interesse humano, cotejando se suas disposições encontram-se bem alinhadas com os demais valores constitucionais.

Exatamente por isso, da maneira que está disposto, o PLO não é materialmente constitucional. Ao permitir a utilização das praias por animais domésticos o projeto não impõe condições necessárias para que esta seja realizada em segurança. Este não é o caso que permite, exceto pelo estabelecimento de normas mínimas como a obrigação de limpeza.

É cediço que a convivência entre pessoas e animais em espaços públicos requer uma regulamentação robusta. Caso isto não ocorra, os seres humanos estão expostos a perigos, principalmente, em relação à sua saúde.

**PUBLICADO NO SEMANÁRIO
OFICIAL Nº 1773**

de 17 a 23 de 01 de 2021

Orleide Mª O. Leão
Orleide Mª O. Leão
Mat. 63-905-2

Ainda que haja o interesse reflexo dos donos de cachorros e gatos passearem com estes na praia, há também o valor constitucional da saúde daqueles que já utilizam o espaço, notadamente das crianças que costumam manipular a área da praia, construir “piscinas” etc.

Destarte, em um juízo de proporcionalidade, tem-se que o valor “saúde dos seres humanos” tem predominância, neste caso concreto, sobre o direito dos donos de animais passearem livremente com estes, especialmente partindo da premissa antropocêntrica do direito – ainda predominante no nosso ordenamento jurídico.

Por fim, não se desconhece a importância da proteção à fauna e flora no ordenamento jurídico. A respeito do tema afirmou o professor Paulo Bonavides:

O art. 225 da CF/88 consagra a proteção da fauna e da flora como modo de assegurar o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado. É, portanto, direito fundamental de terceira geração, fundado na solidariedade, de caráter coletivo ou difuso, dotado de “altíssimo teor de humanismo e universalidade” (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 523).

Todavia, no caso em análise, a proibição dos animais no espaço público não configura uma situação de mau trato ou restrição desproporcional. Ao contrário, a permissão sem parâmetro que ofende a proporcionalidade.

Diante dos motivos expostos, não me resta outra alternativa senão **vetar totalmente o do Projeto de Lei nº 2078/2020 (Autógrafo de nº 2061/2020) com fulcro no art. 35, § 2º, da Lei Orgânica do Município de João Pessoa.**

Oportunamente, restituo a matéria ao reexame e apreciação desse Egrégio Poder, para análise e deliberação de Vossas Excelências.

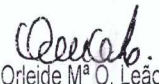


CÍCERO DE LUCENA FILHO
PREFEITO

PUBLICADO NO SEMANÁRIO

OFICIAL Nº 1773

de 17 a 23 de 01 de 2021



Orleide Mª O. Leão
Mat. 63.-905-2