



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA
GABINETE DO DES. OSWALDO TRIGUEIRO DO VALLE FILHO

ACÓRDÃO

APELAÇÃO CÍVEL Nº 0036092-14.2011.815.2001.

Origem : 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital.

Relator : Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho.

Apelantes : Maria da Conceição dos Santos Silva e Geraldo Dias da Silva.

Advogado : Marcos Antônio Inácio da Silva – OAB/PB Nº 4.007.

Apelado : Município de João Pessoa.

Procurador : Ademar Azevedo Regis.

APELAÇÃO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. APREENSÃO E SACRIFÍCIO DE ANIMAIS. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO. ABUSO DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO. INEXISTÊNCIA DE LAUDO VETERINÁRIO ATESTANDO A NECESSIDADE DE ADOÇÃO DA MEDIDA. REGRAS MUNICIPAIS DESRESPEITADAS. INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO. DANO MORAL CONFIGURADO. PROVIMENTO.

- A Administração Pública deve se pautar no princípio de legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual estabelece a vinculação das atividades administrativas às determinações legais.

- A Lei nº 8616, de 27 de novembro de 1998, que trata sobre o controle e proteção de populações animais, bem como sobre a prevenção de zoonoses no município de João Pessoa, determina que animais doentes, com lesões físicas ou sanitariamente comprometidos poderão ser eliminados de imediato, mediante emissão de laudo técnico pelo profissional responsável consubstanciado a decisão.

- A proteção dos animais em relação às práticas que o submetam à crueldade decorre do direito ao meio am-

biente ecologicamente equilibrado, consoante previsto na Carta Magna, de modo que o extermínio de gatos domésticos não embasada em laudo técnico substanciado e com emprego de técnicas adequadas, representa séria ilegalidade e abuso de poder.

- *In casu*, em que pese os agentes do Centro de Zoonoses tivessem conferido prazo para saneamento das irregularidades, compareceram bem antes do referido lapso, procedendo ao extermínio dos felinos, sem qualquer comunicação prévia aos recorrentes. Dessa forma, a atuação da Administração Pública, no caso em espeque, transbordou o Poder de Polícia estatal, causando indubitáveis danos aos autores que, pelo que se extrai dos depoimentos colhidos nos autos, mantinham relação afetiva com os animais.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. **ACORDA** a Segunda Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime.

Trata-se de **Apelação Cível** interposta por **Maria da Conceição dos Santos Silva e Geraldo Dias dos Santos Silva**, desafiando sentença prolatada pelo Juízo de Direito da 5ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital, nos autos da **Ação de Indenização por Danos Morais** aforada em face do **Município de João Pessoa**.

Na inicial, narraram os autores que sempre abrigaram em sua residência animais abandonados, em especial gatos. Afirmaram que agentes do Centro de Controle de Zoonoses compareceram à casa dos autores, em 26/04/2011, a fim de realizar uma inspeção, memento em que constataram 40 gatos no ambiente que, segundo avaliaram, estavam sem condições de conforto e bem-estar.

Aduziram que os técnicos concederam um prazo de 15 (quinze) dias para que os demandantes melhorassem as condições do local e doassem parte dos animais. Contudo, relataram que já na manhã do dia seguinte, compareceram ao local e apreenderam todos os animais. Acrescentaram que, em contato telefônico com o órgão, foram informados que todos os gatos haviam sido sacrificados.

Pugnaram, assim, pela condenação do Município ao pagamento de indenização pelos danos morais sofridos.

Tutela antecipada deferida às fls. 95/98.

Contestando a ação, o Município de João Pessoa sustentou a inexistência do dever de indenizar, tendo em vista que a ação fiscalizatória do Centro de Controle de Zoonoses constitui exercício regular do poder de polícia municipal e busca preservar a saúde pública e manutenção do bem-estar dos

animais (fls. 26/31).

Réplica impugnatória (fls. 35/36).

Realizada audiência de instrução e julgamento, onde foram colhidos depoimentos pessoais e ouvidas duas testemunhas (fls.46/51).

Razões finais pela edilidade (fls. 52/56) e pelos autores (fls. 57/58).

Decidindo a querela, o Magistrado *a quo* julgou improcedente o pedido exordial, através da sentença de fls. 59/60v, cuja ementa restou assim redigida:

“AÇÃO DE INDENIZAÇÃO – CRIAÇÃO DE GATOS EM RESIDÊNCIA EM NÚMERO QUE CAUSA PREJUÍZO À COLETIVIDADE – DEVER DE OBSERVÂNCIA DA LEI MUNICIPAL Nº 8.616/98 – APREENSÃO DOS ANIMAIS – EXERCÍCIO REGULAR DO PODER DE POLÍCIA MUNICIPAL – DESTINAÇÃO – ATO DISCRICIONÁRIO DO ÓRGÃO DE CONTROLE SANITÁRIO – INDENIZAÇÃO DESCABIDA – IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Nos termos da Lei Municipal, nº 8.616/98, não são permitidos, em residência particular, a criação ou o alojamento de animais que por sua espécie, número ou manutenção causem risco à saúde ou segurança da comunidade.

Estando a conduta administrativa amparada pela legislação municipal e, situando-se dentro do poder de Polícia conferido à Administração Pública, improcede o pedido de indenização por danos morais”.

Inconformados, os promoventes interpuseram recurso de Apelação (fls. 62/66), aduzindo que devotavam sua vida aos animais, mantendo-os em excelentes condições de saúde, segurança e bem-estar. Sustentam que os agentes públicos agiram com arbitrariedade, quando apreenderam os gatos antes do prazo ofertado para adequação do local em que viviam. Afirmam que nenhum dos felinos estava doente, além de inexistir indícios de que havia risco à saúde ou segurança da vizinhança. Asseveram que os fatos relatados causaram grande abalo moral e sofrimento aos apelantes. Requer, ao fim, o provimento do apelo para julgar totalmente procedente o pleito autoral.

A parte ré apresentou contrarrazões, pugnando pelo desprovimento do apelo (fls. 70/73).

A Procuradoria de Justiça deixou de opinar sobre o mérito em razão da ausência de interesse público (fls.78).

É o relatório.

VOTO.

Consoante relatado, aforaram os autores a presente ação visando a condenação ao pagamento de indenização por danos morais do Município de João Pessoa, em razão do sacrifício alegadamente ilegal de 40 (quarenta) gatos que eram criados pelos autores.

O Magistrado *a quo* julgou improcedente a demanda, por entender que a conduta administrativa estaria amparada pela legislação municipal e situou-se dentro do poder de Polícia conferido à Administração Pública.

Pois bem. É cediço que Administração Pública possui o denominado Poder de Polícia, pelo qual a propriedade e a liberdade dos indivíduos sofrem limitações em decorrência da supremacia do interesse público, por meios de atos normativos ou concretos, estes materializados em ações fiscalizatórias, preventivas ou repressivas.

Os atos administrativos possuem como um de seus atributos a autoexecutoriedade, podendo o ente público obrigar o particular a cumpri-lo, sem a necessidade de se socorrer ao Poder Judiciário.

De acordo com a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (*In*, Curso de Direito Administrativo, 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, pp. 841-842):

“As medidas de polícia administrativa frequentemente são autoexecutórias: isto é, pode a Administração Pública promover, por si mesma, independentemente de remeter-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias.”

Hely Lopes Meirelles, também sobre o tema, esclarece:

“A auto-executoriedade, ou seja, a faculdade de a Administração decidir e executar diretamente sua decisão, por seus próprios meios, sem intervenção do Judiciário, é outro atributo do poder de polícia. Com efeito, no uso desse poder a Administração impõe diretamente as medidas ou sanções de polícia administrativa necessárias à contenção de atividade anti-social que ela visa a obstar. Nem seria possível condicionar os atos de polícia à aprovação prévia de

qualquer outro órgão ou poder estranho à Administração". (Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 486/491).

Desse modo, a autoexecutoriedade é atributo do ato administrativo, emanado no poder de polícia, onde a Administração Pública possui o dever de agir impondo obrigação ao administrado e exige que este as cumpra sem necessidade de qualquer intervenção do Judiciário.

Por outro lado, importa lembrar que a Administração Pública deve se pautar no princípio de legalidade, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, o qual estabelece a vinculação das atividades administrativas às determinações legais.

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência."

Na lição de Alexandre de Moraes:

"O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal (...), aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitido a realização de tudo que a lei não proíba. Esse princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta pela lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica." (Direito Constitucional, 12. ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 311)

Em sua defesa, alega o ente municipal que o poder público observou as exigências legais que orientam o exercício do poder de polícia quanto ao controle de zoonoses.

Contudo, não é o que se infere dos autos.

No Brasil, a proteção dos animais encontra guarida no art. 225, §1º, da Constituição Federal, em seu inciso VII :

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do

povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

(...)

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

Com efeito, a Lei nº 8616, de 27 de novembro de 1998, que trata sobre o controle e proteção de populações animais, bem como sobre a prevenção de zoonoses no município de João Pessoa, assim dispõe:

“Art. 8º Será apreendido todo e qualquer animal:

I - encontrado em desobediência ao estabelecido nos artigos 6º e 7º;

II - suspeito de raiva ou outra zoonose;

III - submetido a maus tratos por seu proprietário ou preposto deste;

IV - mantido em condições inadequadas de vida ou alojamento;

V - cuja criação ou uso estejam em desacordo com a legislação vigente;

VI - mordedor vicioso, condição essa constatada por agente sanitário ou comprovada mediante dois ou mais boletins de ocorrência policial.

Parágrafo Único - Os animais que forem apreendidos e desobediência ao estabelecido nesta Lei serão:

a) mantido por até três dias, em canil público à disposição de seu proprietário;

b) animais doentes, com lesões físicas ou sanitariamente comprometidos poderão ser eliminados de imediato, devendo o profissional responsável emitir laudo técnico consubstanciado a decisão;

c) somente poderão ser resgatados se constatado, por agente sanitário, não mais subsistirem as causas ensejadoras da apreensão e o proprietário quitar taxas públicas correspondentes à remoção, transporte e manutenção do animal.

Art. 9º O animal cuja apreensão for impraticável poderá, a juízo do agente sanitário, ser eliminado "in loco".” (grifei)

De fato, a referida legislação impõe aos proprietários de animais a manutenção dos animais em perfeitas condições de alojamento, alimentação, saúde e bem-estar (art. 13), devendo, ainda, vaciná-lo contra a raiva (art. 18). Além disso, o art. 29 proíbe, expressamente, a criação ou o alojamento, em residência particular, de animais que por sua espécie, número ou manutenção causem risco à saúde ou segurança da comunidade.

Por outro lado, compete ao Poder Executivo municipal prevenir, reduzir e eliminar as causas de sofrimentos aos animais, assim como preservar a saúde e o bem-estar da população humana, evitando-lhe dano ou incômodo causados por animais (art. 5º).

Contudo, em que pese o termo de inspeção anexado às fls. 16 demonstre que a criação de felinos pelos apelantes estivesse sendo realizada em desacordo com a legislação municipal, não há qualquer documento que aponte para a necessidade de sacrifício, em razão de estarem, porventura, acometidos de doenças incuráveis.

No mencionado termo, único documento confeccionado pela edilidade, *in casu*, os agentes do Centro de Controle de Zoonoses limitaram-se a recomendar a melhoria das condições do local, assim como a redução da população felina, concedendo o prazo de 15 (quinze) dias para a próxima visita (fls. 16).

Entrementes, restou incontroverso nos autos que agentes públicos realizaram, no dia seguinte à visita, a apreensão dos 40 (quarenta) gatos que eram abrigados pelos apelantes em sua residência, sacrificando-os, em seguida.

Ora, não poderia o Município, a pretexto de estar aplicando medida de saúde pública, simplesmente apreender todos os animais mantidos pelos recorrentes em sua residência e sacrificá-los, sem que haja qualquer indicação veterinária neste sentido.

Tal indicação, diga-se, consta de maneira expressa no parágrafo único do art. 211 da Lei Complementar Municipal nº 76/2012:

“Parágrafo Único. Os animais apreendidos pelo serviço especializado da Prefeitura Municipal de João Pessoa, assim como aqueles entregues por particulares, só poderão ser sacrificados, quando

acometidos por doenças incuráveis, atestadas por análise laboratorial ou mediante outras ocorrências justificadas através de laudo emitido por médico veterinário".

Outrossim, é consabido que os atos administrativos devem ser praticados por escrito e de maneira fundamentada, sob pena de serem considerados abusivos e ilegais.

A Administração, ao intervir na esfera do interesse privado em resguardo ao interesse público, não pode imiscuir-se de observar os princípios norteadores de sua conduta, considerado aqui, especialmente, o devido processo legal.

Portanto, o sacrifício de animais apreendidos pelo Poder Público dependeria, no mínimo, de laudo prévio firmado por veterinário, a demonstrar a urgência da medida ou perigo à coletividade, o que não ocorreu na hipótese.

Com efeito, a proteção dos animais em relação às práticas que o submetam à crueldade decorre do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante previsto na Carta Magna, de modo que o extermínio de gatos domésticos não embasada em laudo técnico substanciado e com emprego de técnicas adequadas, representa séria ilegalidade e abuso de poder.

Acerca da ilegalidade de que se reveste o ato administrativo praticado em abuso de poder, trago escólio proveniente do STJ:

“RESPONSABILIDADE CIVIL. DANO MORAL. OPERAÇÃO POLICIAL. ABUSO DE PODER. INVASÃO DE DOMICÍLIO SEM MANDADO JUDICIAL. JUROS DE MORA. TERMO INICIAL. DATA DO EVENTO DANOSO.

1. Cuida-se na origem de Ação Ordinária visando à condenação do Estado a indenização por danos morais, decorrente de operação policial em que houve abuso de poder, com fixação de juros moratórios a contar do evento danoso.

2. Incontroverso que, à noite, mais de 10 policiais militares armados, sem mandado judicial ou consentimento do morador, invadiram a residência da vítima à procura de seu filho, submetendo, assim, toda a família - inclusive filha portadora de deficiência - a inadmissível constrangimento ilegal.

3. O uso de força e de medidas coercivas pelo Estado só se admite com base na lei, na forma da lei, nos precisos limites da lei e sob as penas da lei. Abuso policial causa maior insegurança coletiva do que a própria ausência ou omissão da Polícia quando dela se precisa.

Tanto mais quando a violência policial, além de se fazer à margem de indispensável fiscalização judicial, nem sequer respeita o lar dos cidadãos, lugar sagrado e intocável em qualquer sociedade que se pretenda minimamente civilizada.

4. A jurisprudência do STJ é pacífica no sentido da incidência dos juros de mora a partir do evento danoso, nas hipóteses de responsabilidade extracontratual, nas quais se enquadra a indenização por danos morais, ora em discussão. Aplica-se a Súmula 54/STJ: "Os juros moratórios fluem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extracontratual". Essa orientação foi ratificada pela Segunda Seção do STJ, no julgamento do REsp.1.132.866/SP, Rel. originária Min. Maria Isabel Gallotti, Rel. para acórdão Min. Sidnei Beneti.

5. Recurso Especial não provido."

(REsp 1386491/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 24/10/2016)

Cumprе ressaltar que a responsabilidade da Administração Pública é objetiva, independendo da demonstração de dolo ou culpa, por incidência do art. 37, §6º, da Constituição Federal:

"Art. 37. Omissis.

§6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."

Portanto, para que seja cabível a responsabilização por parte do Estado é necessária a presença dos elementos caracterizadores, quais sejam: a conduta ilícita da administração, o nexo causal e o dano.

Sobre o tema, trago à baila a lição do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

"O mais importante, no que tange à aplicação da teoria da responsabilidade objetiva da Administração, é que, presentes os devidos pressupostos, tem esta o dever de indenizar o lesado pelos danos que lhe foram causados sem que se faça necessária a investigação sobre se a conduta administrativa foi, ou não, conduzida pelo elemento culpa." (in Manual de Direito Administrativo. 17ª

edição. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro. 2007. p. 483)

Dessa forma, não há dúvida que a conduta da edilidade ensejou constrangimento aos apelantes que não se configuram apenas como meras vicissitudes da vida prática.

Ao que se verificou, em que pese os agentes do Centro de Zoonoses tivessem conferido prazo para saneamento das irregularidades, compareceram bem antes do referido lapso, procedendo ao extermínio dos felinos, sem qualquer comunicação prévia aos recorrentes.

Dessa forma, a atuação da Administração Pública, no caso em espeque, transbordou o Poder de Polícia estatal, causando indubitáveis danos aos autores que, pelo que se extrai dos depoimentos colhidos nos autos, mantinham relação afetiva com os animais.

Não se pode olvidar, ademais, que é obrigação do agente público direcionar seus atos em observância aos princípios constitucionais, notadamente ao princípio da legalidade, que se concretiza também pelo dever de diligência da Administração na efetivação do interesse público.

A esse respeito, confira-se os seguintes julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – EUTANÁSIA DE ANIMAIS – Hipótese de sacrifício de animais apreendidos pela Administração municipal que não forem reclamados pelos seus proprietários no prazo de 72 (setenta e duas) horas – Ausência de exigência de prova da periculosidade do animal – Morte injustificada que não se coaduna com a proteção ao meio ambiente insculpida no texto constitucional – Desrespeito ao inciso X do artigo 193 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade configurada – Ação julgada procedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2274275-77.2015.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/06/2016; Data de Registro: 17/06/2016)

“Apelação cível Responsabilidade civil Indenização por dano moral. Animal de estimação pertencente à requerente apreendido pelo Centro de Controle de Zoonoses após fuga e sacrificado onze dias depois sob a alegação de se encontrar com sarna sarcóptica. Buscas empreendidas no local que resultaram infrutíferas ante a informação de que o animal ali não se encontrava. Animal que não se encontrava com sarna quando de sua apreensão e tampouco dois

dias antes de seu sacrifício, quando localizado por testemunha, sendo a sarna, ademais, doença curável Eutanásia vedada pela LCM nº 427/07 e LE nº 12.916/08 Existência do nexo causal entre o ato ilícito e o dano causado à requerente Pedido parcialmente procedente Recursos desprovidos. Nega-se provimento aos recursos interpostos” (TJSP; Apelação 0008326-18.2012.8.26.0037; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Araraquara - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 14/11/2013; Data de Registro: 19/11/2013)

Portanto, presentes os requisitos elementares da responsabilidade objetiva do Município, entendo existente o dano moral não visualizado pelo juízo de primeiro grau.

Com relação à fixação do montante indenizatório, frise-se, inicialmente, que o valor estipulado não pode ser ínfimo nem abusivo, devendo ser proporcional à dupla função do instituto do dano moral, quais sejam: a reparação do dano, buscando minimizar a dor da vítima; e a punição do ofensor, para que não volte a reincidir.

A quantificação do dano moral deve atender a critérios como a extensão do dano, a condição de seu causador, bem como a da vítima, atentando para o aspecto pedagógico da indenização, isto é, deve servir de advertência para que potenciais causadores do mesmo mal se abstenham de praticar tais atos.

Nesse contexto, tendo em vista a gravidade da conduta ilícita dos agentes públicos, revestindo-se de elevada potencialidade lesiva para a própria coletividade, entendo que deve ser arbitrado o valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para cada autor, por mostrar-se tal quantia proporcional e em pleno atendimento aos critérios da razoabilidade na fixação do ressarcimento pelo prejuízo moral verificado na hipótese em apreço.

Ante o exposto, com fundamento nos argumentos acima aduzidos, conheço em parte do recurso, e, na parte conhecida, **DOU PROVIMENTO** ao apelo, **JULGO PROCEDENTE** a ação para condenar o Município de João Pessoa a pagar a cada um dos autores uma indenização a título de danos morais, fixando o seu valor em R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a ser acrescido de juros de mora segundo o índice de remuneração da caderneta de poupança, a contar da citação, e correção monetária com base no IPCA-E, a partir desta data.

Condene ainda o promovido ao pagamento de honorários advocatícios a base de 15% (quinze por cento) do valor da condenação, incluídos os recursais.

É COMO VOTO.

Participaram do julgamento, o Exmo. Des. Luíz Silvio Ramalho Júnior, o Exmo Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos, e o Exmo. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. Presente ao julgamento, o Exmo. Dr. Rodrigo Marques da Nóbrega, Promotor de Justiça convocado. Sala de Sessões da Segunda Câmara Especializada Cível do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, João Pessoa, 29 de maio de 2018.

Oswaldo Trigueiro do Valle Filho
Desembargador Relator

