

## **P A R E C E R**

Nº 3443/2021<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Poder de polícia sanitária. Controle de pragas. Criação de galinhas em condomínios para controle de escorpiões. Proibição genérica constante do Código de Posturas que se pretende excepcionar. Princípio da proporcionalidade. Considerações.

### **CONSULTA:**

A Câmara consulente indaga a respeito da constitucionalidade de propositura, de iniciativa parlamentar, que permite a criação de aves da espécie *Numida meleagris* (galinha-d'Angola), nos condomínios localizados na zona urbana do Município, com o propósito de combater escorpiões.

A Consulta vem acompanhada da referida propositura e de parecer contrário do Diretor da Casa Legislativa.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, cumpre deixar consignado que a Constituição Federal, em seus arts. 30, incisos I e VIII e 182, confere aos entes municipais competência para exercer o planejamento e o controle do uso e da ocupação do solo urbano, de modo a zelar pelo pleno desenvolvimento da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No dizer de Hely Lopes Meirelles, esta competência típica do Município tem o fito de "propiciar segurança, higiene, saúde e bem-estar à população local", para o quê "pode regulamentar e policiar todas as

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

atividades, coisas e locais que afetem a coletividade de seu território" (in Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 492).

Com efeito, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à adoção de medidas referentes à criação de animais em áreas urbanas e ao combate aos insetos nocivos. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público.

A medida tratada na consulta, qual seja, a criação de galinha-d'Angola em condomínios e o controle de escorpiões em área urbana é afeta ao Poder de Polícia sanitária e, portanto, insere-se na competência municipal para dispor a respeito.

Ocorre que o exame de constitucionalidade da medida não se resume ao aspecto formal, vez que além de aferir se a matéria tratada na proposição legislativa encontra-se dentro da competência municipal e se há invasão da esfera de competência do Executivo, cabe ainda avaliar se a medida a ser imposta respeita o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade.

Nas palavras da melhor doutrina (LUIS ROBERTO BARROSO em Constitucionalidade e Legitimidade da Reforma da Previdência - ascensão e queda de um regime de erros e privilégios In Temas de Direito Constitucional, Tomo III. Renovar: Rio de Janeiro. 2005, p. 214) razoabilidade é aquilo que se situa dentro de limites aceitáveis. **Já o princípio da proporcionalidade, decompõe-se em tríplice fundamento: o meio empregado na atuação deve ser compatível com o fim colimado (adequação), a conduta deve ter-se por necessária, não havendo outro meio menos gravoso ou oneroso para alcançar o fim público, ou seja, o meio escolhido é o que causa o menor prejuízo possível para os indivíduos (exigibilidade) e as vantagens a serem conquistadas superarem as desvantagens (proporcionalidade em sentido estrito).**

Assim, quer nos parecer que a autorização para condomínios

criarem galinhas d'angola como meio de controle natural da proliferação de escorpiões viola o princípio da proporcionalidade, dado que a medida não passa nos testes de adequação, exigibilidade e de proporcionalidade em sentido estrito, senão vejamos.

Primeiro porque o meio pretendido não se revela adequado para o combate de escorpiões pela simples razão das galinhas terem hábitos diurnos enquanto os escorpiões noturnos e cria uma falsa sensação de segurança na população.

A medida também não é a que causa o menor prejuízo possível aos cidadãos e as desvantagens superam as vantagens, vez que a criação destas aves em ambiente urbano implica em risco de transmissão de inúmeras doenças e por tal razão, acertadamente, o código de posturas local veicula proibição expressa à criação de galinhas nas edificações urbanas.

Em pesquisa realizada na rede mundial de computadores, constatamos que o Departamento de Vigilância Epidemiológica do Ministério da Saúde disponibilizou material intitulado "Manual de Controle de Escorpiões" (disponível em [https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual\\_controle\\_escorpioes.pdf](https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/manual_controle_escorpioes.pdf), acesso em 13/10/2021) e não indica o uso de inseticidas ou de galinhas como meios adequados e eficazes para controle de escorpiões.

Com efeito, de acordo com a publicação oficial, cuja leitura recomendamos para melhor orientar as ações necessárias para combater o problema em questão, a única medida de controle e manejo populacional de escorpiões de eficácia comprovada é "a retirada/coleta dos escorpiões e modificação das condições do ambiente a fim de torná-lo desfavorável à ocorrência, permanência e proliferação destes animais" (pág. 30), quais sejam:

"Na área externa do domicílio

Manter limpos quintais e jardins, não acumular folhas secas e lixo domiciliar;

Acondicionar lixo domiciliar em sacos plásticos ou outros recipientes apropriados e fechados, e entregá-los para o serviço de coleta;

Não jogar lixo em terrenos baldios;

Limpar terrenos baldios situados a cerca de dois metros (aceiro) das redondezas dos imóveis;

Eliminar fontes de alimento para os escorpiões: baratas, aranhas, grilos e outros pequenos animais invertebrados;

Evitar a formação de ambientes favoráveis ao abrigo de escorpiões, como obras de construção civil e terraplenagens que possam deixar entulho, superfícies sem revestimento, umidade etc;

Remover periodicamente materiais de construção e lenha armazenados, evitando o acúmulo exagerado;

Preservar os inimigos naturais dos escorpiões, especialmente aves de hábitos noturnos (corujas, joão-bobo, etc.), pequenos macacos, quati, lagartos, sapos e gansos (**galinhas não são eficazes agentes controladores de escorpiões**);

Evitar queimadas em terrenos baldios, pois desalojam os escorpiões;

Remover folhagens, arbustos e trepadeiras junto às paredes externas e muros;

Manter fossas sépticas bem vedadas, para evitar a passagem de baratas e escorpiões;

Rebocar paredes externas e muros para que não apresentem vãos ou frestas.

Na área interna

Rebocar paredes para que não apresentem vãos ou frestas;

Vedar soleiras de portas com rolos de areia ou rodos de borracha;

Reparar rodapés soltos e colocar telas nas janelas;

Telar as aberturas dos ralos, pias ou tanques;

Telar aberturas de ventilação de porões e manter

assoalhos calafetados;

Manter todos os pontos de energia e telefone devidamente vedados". (Grifamos)

Ainda de acordo com a referida publicação do Ministério da Saúde, o efetivo controle da incidência de escorpiões em áreas urbanas é medida que exige ação coordenada de vários órgãos municipais e conscientização da população para enfrentamento do problema. Confira-se:

"Portanto, os estados e **municípios devem promover a organização de um programa de controle dos animais peçonhentos de importância em saúde**, definindo as atribuições e responsabilidades dos setores que compreendem a vigilância em saúde, juntamente com o serviço de controle de zoonoses, núcleos de entomologia e outros centros de referência em animais peçonhentos.

**A sensibilização de autoridades e gestores de saúde para a implementação de parcerias entre órgãos ligados à limpeza urbana, ao saneamento, às obras públicas e à educação, é imprescindível para a implementação das medidas de controle.** Aliado a isso, ações continuadas de educação ambiental e em saúde garantem a perenidade das mudanças geradas a partir das medidas de controle, de maneira que estas sejam incorporadas no dia-a-dia da população." (Grifamos) - Op. Cit. pág. 24-25.

Nesse sentido, forçoso é concluir que a exceção que se pretende criar à proibição genérica de criação de galinhas nas edificações urbanas é medida que não só viola a isonomia de tratamento ante a ausência de justificativa para conferir tratamento distinto, tal como acertadamente alertado no parecer anexo à consulta, como também não passa no teste da proporcionalidade, visto que a medida é ineficaz para o fim almejado e

a criação desses animais em áreas urbanas provoca risco à saúde pública, não só em face das inúmeras doenças que tais aves podem transmitir, como também em virtude do fato que a criação da espécie, mesmo em terrenos limpos, propicia um habitat ideal para a proliferação do mosquito transmissor da leishmaniose. (Disponível em <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-12-28/criacao-de-porcose-galinhas-facilita-transmissao-de-leishmaniose>, acesso em 13/10/2021).

Em suma, a medida veiculada na propositura submetida a exame é ineficaz e representa risco à saúde pública, razões pelas quais forçoso é concluir que se afigura de todo inconstitucional por violação ao princípio da proporcionalidade.

É o parecer, s.m.j.

Jean Marc Weinberg Sasson  
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 13 de outubro de 2021.