



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA FINALÍSTICA - CMF

NOTA n. 00153/2018/CONJUR-MMA/CGU/AGU

NUP: 02000.211138/2017-14

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

AGU. CONJUR/MMA. CMF. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO QUE "*DEFINE CRITÉRIOS E PROCEDIMENTOS PARA A READEQUAÇÃO DA ATIVIDADE DE CRIAÇÃO AMADORISTA DE PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE NATIVA*", COM O OBJETIVO, SEGUNDO ELA, DE "AUXILIAR NA REGULAMENTAÇÃO DO SETOR E POSSIBILITAR A CORREÇÃO DE DISTORÇÕES QUE CRIARAM UM SÉRIO PASSIVO AMBIENTAL PELA DESESTRUTURADA GESTÃO DE FAUNA NOS ÚLTIMOS QUINZE ANOS". APRECIÇÃO INICIAL. LEI Nº 6.938/81. DECRETO Nº 99.274/90. PARECER JURÍDICO PELO SEGUIMENTO DA PROPOSTA, DESDE QUE OBSERVADAS AS SUGESTÕES DAS ÁREAS FINALÍSTICAS E DA CONJUR/MMA.

I - Relatório

1. Trata-se de demanda veiculada no Ofício nº 095/17 - RENTAS (Doc. Sei nº 0114069), de autoria da Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres, encaminhando ao Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA proposta de resolução que "*define critérios e procedimentos para a readequação da atividade de criação amadorista de passeriformes da fauna silvestre nativa*", com o objetivo, segundo ela, de "*auxiliar na regulamentação do setor e possibilitar a correção de distorções que criaram um sério passivo ambiental pela desestruturada gestão de fauna nos últimos quinze anos*".
2. Mediante a Nota Técnica nº 160/2018-MMA (Doc. Sei nº 0135634), o Departamento de Conservação e Manejo de Espécies da Secretaria de Biodiversidade do Ministério do Meio Ambiente - DESP/SBio/MMA concluiu que a aludida proposta pode dar uma diretriz para a criação amadorista de passeriformes que, caso seja mal conduzida, pode ser uma ameaça a conservação de muitas espécies, sugerindo a inclusão de um parágrafo no art. 7º, e que ela continuasse seus trâmites pelo Colegiado.
3. O IBAMA encaminhou, via Ofício nº 37/2018/GABIN-IBAMA (Doc. Sei nº 0139937), a Nota Técnica nº 1/2018/COFAP/CGMOC/DBFLO, apresentando a análise da matéria e realizando algumas sugestões.
4. Após, os autos foram enviados a esta Consultoria Jurídica, via Despacho nº 9663/2018-MMA (Doc. sei nº 0159270), para análise e manifestação.
5. É o relatório. Passo à apreciação jurídica.

II - Apreciação Jurídica

6. Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente análise circunscreve-se apenas aos aspectos estritamente jurídicos, não competindo a esta Consultoria Jurídica o exame do mérito dos atos administrativos. Assim, cabe apreciar a legalidade de seus elementos constitutivos, quais sejam: forma, competência, objeto, motivo e finalidade.
7. Pois bem. Mediante a proposta de resolução em questão, consoante explicitou o DESP/SBio/MMA, será extinta "*a categoria de criador amadorista de Passeriformes. Sendo que os criadores atualmente listados nesta categoria terão 30 dias após a publicação da Resolução para se reclassificar em alguma outra categoria (Mantenedor, Criador Comercial ou Criador Conservacionista)*". A categoria de criador amador de passeriformes encontra-se inserida no inciso III do art. 2º.
8. Atualmente, ela é prevista na Instrução Normativa nº 10 /2011, de 20 de Setembro de 2011, nos seguintes termos:

CRIADOR AMADOR DE PASSERIFORMES DA FAUNA SILVESTRE NATIVA: Pessoa física que mantém em cativeiro, sem finalidade comercial, indivíduos das espécies de aves nativas da Ordem Passeriformes,

descritos nos Anexos I e II desta Instrução Normativa;
(Grifou-se)

9. A resolução em questão possui oito artigos. O primeiro deles é apenas explicativo acerca do seu objeto; o segundo traz definições que de categorias já previstas na proposta que tramita no CONAMA, que define as categorias de empreendimentos e estabelece critérios gerais para a autorização de uso e manejo da fauna silvestre, nativa e exótica, em cativeiro¹; o *caput* e alguns parágrafos do terceiro conferem um prazo e regras para adaptação a esta última, trazem dispositivos nela previstos e algumas regras que foram questionadas pelas áreas técnicas. Por sua vez, os artigos quarto e sexto também trazem disposições que fazem remissão ao cumprimento da mencionada proposta. Já o art. 5º autoriza ao criador amador de passeriformes devidamente reclassificado, bem como o mantenedor de animais de estimação, a inscrever seus espécimes em torneios de canto, competições de conformação e beleza, campeonatos e similares, observando as normativas estabelecidas pelo órgão ambiental competente. Por fim, o art. 7º elenca uma regra para o criador amador de espécie ameaçada de extinção.

10. A competência para editar o citado ato normativo encontra fundamento no art. 8º, incisos I e VII, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, repetidos no art. 7º, incisos I e VI, do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990:

Art. 8º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA;

(...)

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.

Art. 7º Compete ao CONAMA:

I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios e supervisionada pelo referido Instituto;

(...)

VI - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos;

(...)

11. Quanto à forma, entende-se correta a escolha de resolução como o instrumento normativo apto a veicular o objeto pretendido, segundo o que dispõe a Portaria MMA nº 452, de 17 de novembro de 2011, que trata do Regimento Interno do CONAMA:

Art. 10. São atos do CONAMA:

I - Resolução:

a) quando se tratar de deliberação vinculada a diretrizes e normas técnicas, critérios e padrões relativos à proteção ambiental e ao uso sustentável dos recursos ambientais;

12. Por sua vez, o motivo e a finalidade evidenciam-se ante o disposto nas manifestações técnicas constantes nos autos, que esclarecem o teor da proposta e o que a fundamentou.

13. Quanto ao objeto, o qual deverá ser aprimorado à medida em que a proposta for apreciada pelas instâncias competentes do CONAMA, verifica-se que para a sua juridicidade, deverá ser obedecida a CRFB/88, a legislação anteriormente citada e o arcabouço normativo ambiental pertinente.

14. Como visto, boa parte de suas disposições já estão abrangidas ou são dependentes da proposta de "*resolução de categorias*". O texto apresenta-se confuso em alguns pontos, como, por exemplo, na ausência, no inciso III do art. 2º, dos requisitos de que não haja finalidade comercial e de manutenção em cativeiro (presentes na IN nº 10/2011 e repetidos pelo inciso III, do art. 3º, da minuta de "*resolução de categorias*"). O IBAMA pontuou a necessidade de harmonização entre os textos e fez várias sugestões de ajustes, que merecem ser debatidas para a incorporação no texto.

15. Por sua vez, o art. 5º fixou que criador amador de passeriformes devidamente reclassificado, bem como o mantenedor de animais de estimação, poderão inscrever seus espécimes em torneios de canto, competições de conformação e beleza, campeonatos e similares, observando as normativas estabelecidas pelo órgão ambiental competente.

16. O tema trazido na norma é bastante amplo e merece atenção especial em razão de existirem algumas competições vedadas. Por outro lado, a parte final do dispositivo impôs trouxe uma condição, mas que pode restar fragilizada ante a existência de casos em que não há uma regulamentação da atividade, mas que os interessados poderiam sugerir uma interpretação do referido dispositivo como uma autorização genérica para a prática da atividade desejada.

17. Assim, recomenda-se que o referido dispositivo seja excluído, a fim de que a possibilidade de submissão da espécie a determinada atividade seja disciplinada por regras específicas.

18. A proposta deve observar ainda as normas relativas às espécies ameaçadas de extinção, sobretudo a Portaria nº 444, de 17 de dezembro de 2014.

19. De outra banda, a RENTAS fundamentou a necessidade de aprovação da proposta com base, principalmente, nos seguintes argumentos:

A criação amadora tem diversas vantagens legais no que diz respeito a sua autorização governamental até a "comercialização" implícita em seu escopo, passando por benefícios como não emissão de nota fiscal, desobrigação de pagamento de tributos, ademais de muitas outras obrigações presentes na criação comercial. Este fato criou uma indelével distorção que se perpetua e que deve ser corrigida, já que os gestores federais foram absolutamente ineficientes e ineficazes em fazê-lo.

20. Assim, recomenda-se que a proposta de resolução seja apreciada e aprimorada com vistas a possibilitar a solução de tal problema.

21. Ressalta-se, por fim, que, no Despacho nº 4418/2018-MMA (Doc. Sei nº 0139054), a diretoria do DESP/SBio/MMA ressaltou que entende que o tema é legítimo para ser tratado no âmbito do CONAMA, contudo, que a discussão da presente proposta deve ser feita apenas após a publicação da Resolução CONAMA que trata das categorias de empreendimentos de criação *ex situ* de animais silvestres. Outrossim, resta pendente de resposta o Ofício nº 54249/2017-MMA (Doc. Sei nº 0116582), enviado pelo DCONAMA ao ICMBio.

III - Conclusão

22. Diante do exposto, no exercício das atribuições previstas no art. 131 da CRFB/1988, na Lei Complementar nº 73/93, na Lei nº 8.906/1994 e na Lei nº 13.327/2016, não vislumbra-se óbice jurídico para que tenha seguimento no CONAMA a apreciação da proposta de resolução que "*define critérios e procedimentos para a readequação da atividade de criação amadorista de passeriformes da fauna silvestre nativa*", com o objetivo, segundo ela, de "*auxiliar na regulamentação do setor e possibilitar a correção de distorções que criaram um sério passivo ambiental pela desestruturada gestão de fauna nos últimos quinze anos*", desde que sejam observadas as sugestões das áreas técnicas e as desta Consultoria Jurídica, acima formuladas.

23. Recomendo o envio dos autos ao DCONAMA, com vistas à tomada das providências cabíveis.

24. É o Parecer. À consideração do Coordenador-Geral de Matéria Finalística.

Brasília, 22 de março de 2018.

FERNANDA VASCONCELOS FERNANDES NOGUEIRA
ADVOGADA DA UNIÃO

Nota:

1 Disponível em:
http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/C4E91D8A/PropostaResolucao_Criadouros_15CTBio_22e23out2017_Versao_Limpa2.p

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 02000211138201714 e da chave de acesso 07b0dc7f