



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE  
COORDENAÇÃO-GERAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER N. 46 /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/tm

PROCESSO N. 02000.000063/2015-86

INTERESSADO: Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA.

ASSUNTO: Solicitação de parecer. Proposta de Resolução CONAMA que dispõe sobre a vedação do uso de imagens e palavras alusivas à caça em estabelecimentos comerciais.

REF.: Memo. n. 05/2015/DCONAMA/SECEX/MMA.

26.6

CGAJ. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO CONAMA. VEDA O USO DE IMAGENS E PALAVRAS ALUSIVAS À CAÇA EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS. INVIABILIDADE JURÍDICA. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA LEGALIDADE. MATÉRIA FOGE DA COMPETÊNCIA DO CONSELHO.

I – Manifestação técnica da SAIC favorável à admissibilidade de mérito da proposta, abstendo-se de concluir pela admissibilidade legal.

II – Manifestação do IBAMA no sentido de que a matéria não é de competência do CONAMA.

III – Há óbice jurídico. Proposta fere o princípio constitucional da legalidade. Matéria foge da competência do Conselho.

## I – RELATÓRIO

1. Trata-se de minuta de Resolução do CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – CONAMA, proposta pela ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL MIRRA-SERRA (RS), que dispõe sobre “a vedação do uso de imagens e palavras alusivas à caça em estabelecimentos comerciais”.

A



PROCESSO N. 02000.000063/2015-86

2. A minuta de Resolução foi apresentada ao DEPARTAMENTO DE APOIO AO CONAMA – DCONAMA (ff. 04/06), acompanhada de justificativa (ff. 07/12) pautada no princípio da precaução; na relação entre a caça ilegal e as várias espécies da fauna brasileira que estão ameaçadas de extinção; e no dever do poder público e da sociedade de proteger tais espécies.
3. Após solicitada pelo DCONAMA, esta CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE – CONJUR/MMA, emitiu Cota n. 262/2014/CGAJ/CONJUR/MMA/pav (f. 15/15v), propondo oitiva da SECRETARIA DE ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E CIDADANIA AMBIENTAL – SAIC, para que sua manifestação subsidiasse o parecer da CONJUR sobre o caso em tela. A Secretaria se manifestou por intermédio de seu DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL – DEA, que emitiu a Nota Técnica n. 40/2014/DEA/SAIC/MMA (ff. 19/21), postando-se “favorável à admissibilidade de mérito, abstendo-se de concluir pela admissibilidade legal da proposta”.
4. Também instado a se manifestar, o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA, emitiu OF 02001.009941/2014-38 GABIN/PRESI/IBAMA (f. 24), pelo qual salientou que a matéria em questão não é de competência do CONAMA. O Instituto conclui que “a minuta da proposta não trata de conteúdo técnico sobre manejo e uso dos recursos faunísticos, de modo que é prescindível a manifestação da área técnica no âmbito deste Instituto”, devolvendo, assim, a matéria ao DCONAMA.
5. Por fim, o DCONAMA expediu o Memo. n. 05/2015/DCONAMA/SECEX/MMA (f. 02), mais uma vez solicitando apreciação e elaboração de parecer por parte deste Órgão Consultivo.
6. É o que interessa relatar.

## II – APRECIÇÃO JURÍDICA

7. A presente análise cinge-se ao **âmbito jurídico**, marcadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e formalidade para aprovação de Resolução do CONAMA, cabendo o **mérito da proposta à análise do próprio Conselho**.
8. Pois bem. Iniciemos com o disposto no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que traz cinco dos princípios que a Administração Pública brasileira deve obedecer, *in verbis*:



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

9. Dentre os princípios trazidos pelo dispositivo acima, o caso em tela enseja que tratemos exclusivamente do princípio da legalidade. Isto porque o princípio da legalidade é uma das principais decorrências de um regime jurídico-administrativo e, consequentemente, de um Estado de direito. É o princípio da legalidade que impede a Administração Pública de impor ou proibir, de forma inovadora, um determinado comportamento a quem quer que seja, uma vez que este papel deve ser desempenhado pelo Poder Legislativo.

10. Tanto que em seu art. 5º, inciso II, a Lei Fundamental traz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, não em virtude de resolução ou portaria.

11. No que diz respeito aos atos da Administração Pública e ao princípio da legalidade, cabe mencionar os ensinamentos do professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sobre o assunto (2007, p. 101-103):

O princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las e pô-las em prática. (...)

Portanto, a função do ato administrativo só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção; nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros. (Grifamos)

12. Desta forma, ao propor a “vedação do uso de imagens e palavras alusivas à caça em peças promocionais, publicitárias, razão social e estatuto social de estabelecimentos que comercializam artefatos para lazer, *camping* e pesca bem como de armas e munição”, a proposta de Resolução CONAMA em análise desempenharia papel de lei no ordenamento jurídico brasileiro, contrariando, assim, o princípio da legalidade.

13. Não suficiente, observa-se que, conforme exposto no OF 02001.009941/2014-38 GABIN/PRESI/IBAMA (f. 24), a matéria em questão não é de competência do CONAMA. Isto porque nos termos do art. 220, inciso II, da Constituição Federal de 1988, compete a lei federal estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se

9



PROCESSO N. 02000.000063/2015-86

defenderem da propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

14. Outrossim, o objeto da proposta de Resolução em epígrafe não se enquadra no âmbito das competências fixadas ao CONAMA pelo art. 8 da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981<sup>1</sup>, a qual criou esse órgão colegiado.

15. Assim, por mais que a apresentação da proposta tenha sido feita em conformidade com os art. 11<sup>2</sup> e 12<sup>3</sup> do Regimento Interno do CONAMA, aprovado pela Portaria MMA n. 452/2011, que dizem respeito às formalidades regimentais para aprovação deste ato administrativo, a proposta de Resolução CONAMA em análise fere o princípio constitucional da legalidade e contrariar a Lei n. 6.938/1981.

16. Portanto, verificados os pontos relevantes e atestada sua inviabilidade jurídica, conclui-se pela inadmissibilidade da proposta.

### III – CONCLUSÃO

17. Ante o exposto; no exercício das atribuições previstas na LC n. 73/1993, opino pela inviabilidade jurídica da proposta de Resolução CONAMA apresentada.

<sup>1</sup> LEI N. 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981

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;

II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional; (...)

IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;

V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;

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.

<sup>2</sup> REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Art. 11. Todos os conselheiros podem submeter matéria à análise e deliberação do CONAMA, mediante justificativa devidamente fundamentada.

<sup>3</sup> Art. 12. As propostas de resolução deverão ser apresentadas à Secretaria Executiva do CONAMA por meio de minuta e justificativa com conteúdo técnico mínimo necessário à sua apreciação.



PROCESSO N. 02000.000063/2015-86

18. Encaminhe-se à Coordenação Geral de Assuntos Jurídicos para aprovação e, após, ao DCONAMA.

À consideração superior.

Brasília, 27 de janeiro de 2015.



*Thais Rose Madruga*  
THAIS ROSE MADRUGA  
Advogada da União

De acordo. À consideração do Senhor Consultor Jurídico.  
Brasília, 28 de janeiro de 2015.

*Olavo Moura Travassos de Medeiros*  
OLAVO MOURA TRAVASSOS DE MEDEIROS  
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos

DESPACHO/CONJUR/MMA/N. 77 /2015

Aprovo o PARECER Nº 46 /2015/CGAJ/CONJUR/MMA/tm. Providencie-se, conforme sugerido.

Brasília, 30 de janeiro de 2015.

*Jose Mauro de Lima O' de Almeida*  
JOSÉ MAURO DE LIMA O' DE ALMEIDA  
Consultor Jurídico/MMA

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE  
DIRETORIA DE LICENCIAMENTO E CONTROLE  
DE ATIVIDADES LICENCIÁVEIS

DCONAMA  
30 de 15 = 1431  
Uma

1- Ao Sr. João Luís,  
para portar no CIPAM,  
observando o Parecer da  
CONJUR.

03/02/2015

  
Adriana Mandarino  
Matr. 1413682  
Gerente  
DCONAMA/SECEX/MMA