

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA CÂMARA TÉCNICA DE ASSUNTOS JURIDICOS – CTAJ

Processo nº 02000.000683/2011-91

PARECER E VOTO DO RELATOR

Conselheiro: Rodrigo Justus de Brito – Representante do Setor Florestal

ASSUNTO: Análise da PROPOSTA DE RESOLUÇÃO que *“Dispõe sobre a regulamentação do manejo de colônia de quirópteros, por pessoa física ou jurídica, em áreas urbanas para controle de eventuais conflitos com os seres humanos.”*.

ANTECEDENTES

Essa matéria já foi objeto de análise e deliberação prévia, na 4ª Reunião da CT Assuntos Jurídicos, ocorrida nos dias 07 a 08/11/2012, tendo como resultado a devolução à câmara de origem, visto que **“da forma em que se encontra a proposta de resolução, afigura-se contrária ao ordenamento jurídico, por faltar competência ao CONAMA para regulamentar atividade profissional e por gerar insegurança jurídica, em face do conflito normativo gerado entre a Instrução Normativa do Ibama nº 141/2006 e a Resolução RDC nº 52/2009 da Anvisa.”** (grifamos)

Tendo o processo tramitado, novamente, na CT de Biodiversidade, retornou à deliberação desta CTAJ, na 1ª Reunião Extraordinária da CT Assuntos Jurídicos, ocorrida nos dias 04 a 05/03/2013, quando foi objeto de PEDIDO DE VISTA por parte deste Conselheiro.

ANÁLISE

O novo texto – em relação ao anteriormente deliberado na CTAJ – sofreu algumas modificações, no que se refere às questões apontadas quando da sua análise anterior nesta Câmara.

O conteúdo do texto, em resumo, apresenta considerações e disposições, relacionadas ao controle de eventuais conflitos entre morcegos e os seres humanos, no perímetro urbano, em especial:

- os quirópteros, popularmente conhecidos como morcegos, pertencem à fauna silvestre e constituem espécies de mamíferos que exercem importantes papéis ecológicos na viabilidade dos ambientes naturais e urbanos, tais como: controle de populações de invertebrados e vertebrados indesejáveis, polinizadores e dispersores de sementes de espécies vegetais economicamente importantes.
- diz ainda, que o art. 29 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que define como crime ambiental matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécies da fauna silvestre, assim como modificar, danificar ou destruir abrigo ou criadouro natural, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida;
- Face essas considerações, dispõe que:
 - o manejo, ou seja, a retirada de colônias morcegos (03 ou mais) deve ser executado por meio de PLANO DE TRABALHO, discriminado no anexo e nos Incisos do art. 3.º, aprovado previamente, junto ao “órgão ambiental competente”, objetivando a emissão de “AUTORIZAÇÃO”, essa sendo específica para cada caso;
 - esse PLANO DE TRABALHO deve ser executado por “pessoa física ou jurídica” - especializada no assunto e que atenda aos requisitos estabelecidos na Resolução;
 - é vedada a realização de qualquer forma de manejo ou perturbação (dos morcegos) – que invadam residências e estabelecimentos - até a manifestação do órgão ambiental competente, e, o não cumprimento do disposto nessa Resolução.

A INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 141/2006 - A MATANÇA INDISCRIMINADA DE ANIMAIS – MOTIVAÇÃO DA PROPOSTA DA RESOLUÇÃO CONAMA

Essa Instrução Normativa, baixada em 19 de dezembro de 2006, “Regulamenta o controle e o manejo ambiental da fauna sinantrópica nociva.”.

A Proposta de Resolução sob análise, considera que os quirópteros “exercem importantes papéis ecológicos na viabilidade dos ambientes naturais e urbanos, tais como: controle de populações de invertebrados e vertebrados indesejáveis, polinizadores e dispersores de sementes de espécies vegetais economicamente importantes.”. (grifamos)

Ao contrário disso, o artigo 2º da IN 141/2006, considera os **“quirópteros em áreas urbanas e peri-urbanas e quirópteros hematófagos da espécie *Desmodus rotundus* em regiões endêmicas para a raiva e em regiões consideradas de risco de ocorrência para a raiva”** (alínea d do §1º) como sendo **“fauna sinantrópica nociva”**.

Essa é definida como aquela que **“interage de forma negativa com a população humana, causando-lhe transtornos significativos de ordem econômica ou ambiental, ou que represente riscos à saúde pública,”** (Inciso 5º).

Dessa forma, constata-se que o texto proposto omite o *caráter nocivo* dos quirópteros em áreas urbanas e peri-urbanas, omitindo-se a sua classificação (*fauna sinantrópica nociva*), no texto da Resolução, apenas trazendo os atributos dos mesmos, em relação ao seu papel no ambiente natural.

Segundo o que se constata da leitura do processo administrativo, o qual deu origem à proposta das entidades, é que a motivação da mesma seria que as empresas que atuam no controle de pragas urbanas de reformas de construções se valem desta normativa para utilizar métodos impróprios e até mesmo mortais (e com dor para o animal) para o desalojamento ou extermínio dos morcegos.

Ao contrário dos casos de transmissão de raiva, doenças virais e bacterianas às pessoas e animais – fato facilmente verificável em notícias na internet – não conseguimos identificar nenhum caso concreto onde isso, supostamente, tenha ocorrido.

A IN 141/2006/IBAMA é bem clara e não deixa dúvidas: em nenhum momento estimula a destruição desses animais, embora os considere nocivos à sociedade urbana.

O próprio §3º do art. 4º da IN 141/2006 é explícito que **“A eliminação direta de indivíduos das espécies em questão deve ser efetuada somente quando tiverem sido esgotadas as medidas de manejo ambiental definidas no Art. 2º.”**

Essas medidas de manejo estão previstas no Inciso I desse dispositivo, o qual lista as mesmas como sendo: **“a captura de espécimes animais seguida de soltura, com intervenções de marcação, esterilização ou administração farmacológica; captura seguida de remoção; captura seguida de eliminação; ou eliminação direta de espécimes animais.”**

Então, é evidente que a suposta eliminação indiscriminada (e desmotivada) de morcegos, pelos prestadores de serviço nessa área trata-se mais de problema de fiscalização de exercício profissional e da legislação ambiental protetiva dos animais, do que, propriamente, por falta de regra impedindo a matança fútil e desnecessária desses animais, já existente como acima exposto.

Além disso, o conteúdo da IN 141/2006/IBAMA não deixa dúvidas em relação ao *modus operandi* – o qual deve evitar a morte indiscriminada de animais, quando define o “*manejo ambiental para controle da fauna sinantrópica nociva*” como sendo: “**a eliminação ou alteração de recursos utilizados pela fauna sinantrópica, com intenção de alterar sua estrutura e composição, e que não inclua manuseio, remoção ou eliminação direta dos espécimes;**” (Inciso VI do artigo 2º).

Assim sendo, não se trata de eliminar-se os “animais”, mas, SIM, os “recursos utilizados pela fauna”, ou seja: a acessibilidade do abrigo, alimentos, etc., ocasionando com isso a mudança espontânea de habitat pelo próprio animal.

Dessa forma, conclui-se em relação à motivação da proposta, que: se há abusos por parte de profissionais e empresas no exercício de suas atividades de controle de fauna sinantrópica – pelo excesso de maus tratos e matança de animais – não será a vinda de mais um ato normativo – a Resolução proposta – que impedirá a prática de atos criminosos por parte daqueles que não respeitam a legislação já existente, como é o caso da IN 141/2006.

DAS ATIVIDADES DE CONTROLE DA FAUNA SINANTROPICA NOCIVA

De acordo com o §1º do artigo 4º da IN 141/2006 os morcegos são espécies passíveis de controle por órgãos de governo da Saúde, da Agricultura e do Meio Ambiente, sem autorização do IBAMA.

E, ainda, fica facultado aos órgãos de segurança pública, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil, o manejo e o controle da fauna sinantrópica nociva, sempre que estas representem risco iminente para a população.

Assim tem sido feito em centenas – dos mais de 5.200 - municípios do país, pois, onde existem, os centros de controle de zoonoses tem ligação direta com essas autoridades e órgãos, e, geralmente, são as que são chamadas quando da ocorrência desses animais, que aterrorizam os moradores urbanos.

A atuação de pessoas físicas e jurídicas nessa atividade não é a regra, inclusive por conta de questões de ordem econômica, pois a população, num primeiro momento, sempre busca o corpo de bombeiros, polícia e defesa civil.

Ressalte-se, ainda, que os morcegos são transmissores de diversas doenças, dentre elas a raiva e histoplasmosose, devendo sempre ser realizados exames epidemiológicos nesses animais.

Em resumo, os órgãos de saúde, segurança pública, vigilância sanitária, defesa civil, polícia militar e corpo de bombeiros, podem exercer, sem qualquer autorização ou licença de atividade a retirada desses animais, conforme os métodos indicados na IN 141/2006 do IBAMA.

Isso porque, as questões epidemiológicas são questões de saúde pública.

Em relação a esse assunto, verifica-se que a proposta apresentada é bastante precária e não prevê a obrigatoriedade de que sejam adotados esses procedimentos, os quais deveriam ser nesse caso padrão, conforme adotam os centros de controle de zoonose.

Nesse sentido, o Parecer Técnico nº 16/2011, relativo à *“Proposta de Resolução CONAMA, que dispõe sobre regulamentação para o manejo de quirópteros”*, às fls. 07 e seguintes, do processo administrativo, é enfático nesse sentido, quando assevera:

“No entanto, a minuta desconsidera a importância do diagnóstico dos exemplares capturados, não apresentando nenhuma recomendação para o encaminhamento de parte dos exemplares capturados para a realização de exames laboratoriais.

O diagnóstico laboratorial é fundamental para a definição de foco de raiva, pois somente será considerada a presença de um foco de raiva quando houver um ou mais casos da doença confirmados através de testes laboratoriais.”

O Art. 11 da proposta não prevê que o envio de espécimes para exame, mas apenas obriga a *“comunicar, imediatamente, ao órgão ambiental competente e à vigilância em saúde”* quando houver *“I – Presença de quirópteros com comportamento indicativo para raiva; II – Mortalidade de quirópteros, salvo em decorrência de interferência ativa por translocação dos animais.”*

Além disso, o Parágrafo único desse mesmo artigo prevê que “*No caso descrito no caput deste artigo é vedada a realização de qualquer forma de manejo ou perturbação no ambiente até a manifestação do órgão ambiental competente.*”.

Imaginemos a situação onde morrem os morcegos em um forro de telhado e o morador está impedido de retirar os restos mortais, dejetos e higienizar o local “*até a manifestação do órgão ambiental competente.*”, sem prazo definido para ser realizada, ficando proibido inclusive o expurgo e desinfetar o local.

DA ATUAÇÃO DAS PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS NO CONTROLE DE QUIRÓPTEROS

DA FALTA DE RAZOABILIDADE DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PROPOSTO

Ao invés de a proposta estabelecer uma metodologia e o procedimento de manejo dos quirópteros, para cada uma das principais situações encontradas no dia-a-dia, regras sobre as boas práticas a serem adotadas ao manejo dos morcegos, optou-se em instituir um procedimento administrativo burocrático, o qual autorizará o tal manejo, mediante autorização prévia do “órgão ambiental competente”.

Esse deverá ser requerido pela pessoa física ou jurídica visando a aprovação do plano de trabalho, e suas eventuais alterações, objetivando a emissão da autorização, específica para cada evento (art. 5º).

Ou seja: os mesmos órgãos ambientais (não se sabe o qual – conforme adiante exposto), já abarrotados de processos e procedimentos que vão do licenciamento de atividades poluidoras à fiscalização ambiental, terão mais essa atribuição: autorizar a retirada, caso a caso, de morcegos por pessoas físicas e jurídicas.

O que se constata, quando da leitura e análise sistêmica do texto proposto com as normas do IBAMA e ANVISA, é que não levou-se em consideração que, na maioria desses casos, não se trata de questão de gosto ou preferência do cidadão ou empresário molestados por esses animais (ou seus dejetos fétidos e contaminantes).

O interessado não é um futuro empreendedor pretendente a desenvolver atividade econômica x ou y e que está a buscar o respectivo licenciamento ou autorização ambiental, o qual possui o seu timing de análise e emissão das respectivas licenças e/ou autorizações.

Trata-se neste caso, de situação- quase sempre emergencial e de risco epidemiológico - onde o cidadão ou empresário tem o seu imóvel invadido por espécimes considerados nocivos ao ser humano, com alto potencial de causar danos à saúde (até prova em contrário), assim considerado pela legislação nacional e internacional vigentes.

Embora a fauna e flora também tenham proteção constitucional - e na primeira, os quirópteros estejam entre essas espécies - a Constituição Federal de 1988 assim o fez no sentido de reconhecer a interdependência entre homem e animais (e plantas) com vistas à “qualidade de vida das presentes e futuras gerações” (humanas) e que o equilíbrio da natureza é essencial ao alcance desse objetivo, mas nunca colocando a segurança e salubridade do cidadão em risco face ao interesse da conservação da fauna. Necessário, portanto, a ponderação dos interesses em jogo e assim foi o ótica dos órgãos (IBAMA e ANVISA) quando da normatização da matéria.

O que se vislumbra, na prática – onde o procedimento é individual, moroso e sem data para terminar - é a quase certa ineficácia da norma proposta, quando atestada a inexecutabilidade do procedimento prévio de autorização, face à sua natural inércia, decorrente da total falta de aparelhamento dos órgãos competentes (pessoal e técnica) e da sua consequente demora.

Com certeza, dentre os resultados previsíveis, teremos uma das seguintes situações:

1. busca-se, primeiramente, o apoio público à remoção dos animais – que independe de licença, custos e demora;
2. não disponível o apoio público, considerando-se que esses trabalhos profissionais, além de serem pagos serão demorados, e, considerando o terror e medo que a presença dos quirópteros causa, devido ao imaginário popular sobre os morcegos, fatalmente haverá, em muitos casos a (perigosa) opção do cidadão em resolver a questão, por seus próprios meios, desconhecendo os graves riscos que implicam à sua saúde e dos seus familiares.

Além disso, embora não citado, ao contrário dos considerandos da proposta, a Lei 9605 em seu Art. 37, estabelece que **“Não é crime o abate de animal, quando realizado: ... IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.”**, dispositivo esse que ao caso aplicaria-se tranquilamente na hipótese em que o cidadão optasse por *“fazer justiça com as próprias mãos”*.

Assim sendo, os meios utilizados ao alcance das finalidades, quando exorbitantes, e que eventualmente superem a proporcionalidade, além da não obtenção dos resultados pretendidos, a produção de atos normativos ilegais, quando se trate da elaboração de normas ou regulamentos, poderá ocasionar resultado inverso ao pretendido.

Suponhamos que três ou mais morcegos alojam-se em um silo ou no interior de uma indústria, supermercado ou residência familiar. Necessária, obrigatoriamente, caso não se consiga o apoio estatal, a instauração de procedimento administrativo para a sua retirada.

Sabe-se lá quando, pois não há prazos fixados, ficando ao livre arbítrio e vontade do órgão público a concessão ou não da citada autorização.

Acerca do ***Princípio da Razoabilidade*** merece destaque a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello in "Curso de Direito Administrativo", Malheiros, 2002, 14ª ed., p. 91-93:

"Enuncia-se com este princípio que a Administração, ao atuar no exercício de discricção, terá de obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitosa das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.

Vale dizer: pretende-se colocar em claro que não serão apenas inconvenientes, mas também ilegítimas - e, portanto, jurisdicionalmente invalidáveis -, as condutas desarrazoadas e bizarras, incoerentes ou praticadas com desconsideração às situações e circunstâncias que seriam atendidas.

Em outras palavras: ninguém poderia aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar; é dizer, que avalize previamente as condutas desarrazoadas, pois isto corresponderia irrogar dislates à própria regra de Direito."

Conclui-se, portanto, que a proposta está fadada ao fracasso, do ponto de vista de sua exequibilidade prática, e, os seus entraves burocráticos colocam em risco a saúde da coletividade urbana, o que a torna ilegal e, assim sendo, juridicamente invalidável ou oponível, através dos dispositivos legais já mencionados.

DA INDEFINIÇÃO DO “ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETENTE” NA PROPOSTA DA RESOLUÇÃO

Outro problema levantado é quanto à atuação de “pessoas físicas e jurídicas” no manejo e controle de quirópteros, pois o artigo 5.º da IN 141/2006 IBAMA, estabelece que:

“Art. 5º - Pessoas físicas ou jurídicas interessadas no manejo ambiental ou controle da fauna sinantrópica nociva, devem solicitar autorização junto ao órgão ambiental competente nos respectivos Estados.

§1º - Observada a legislação e as demais regulamentações vigentes, são espécies sinantrópicas nocivas passíveis de controle por pessoas físicas e jurídicas devidamente habilitadas para tal atividade, sem a necessidade de autorização por parte do IBAMA:

a) artrópodes nocivos: abelhas, cupins, formigas, pulgas, piolhos, mosquitos, moscas e demais espécies nocivas comuns ao ambiente antrópico, que impliquem em transtornos sociais ambientais e econômicos significativos.

b) Roedores sinantrópicos comensais (*Rattus rattus*, *Rattus norvegicus* e *Mus musculus*) e pombos (*Columba livia*), observada a legislação vigente, especialmente no que se refere à maus tratos, translocação e utilização de produtos químicos.

(grifamos)

Note-se que os *quirópteros* não se encontram listados no rol desse dispositivo.

Portanto, à luz da IN 141/2006 do IBAMA, aplicam-se aos quirópteros o §2º desse mesmo dispositivo o qual estabelece que **“Para as demais espécies que não se enquadram nos critérios estabelecidos nos itens anteriores, o manejo e controle somente serão permitidos mediante aprovação e autorização expressa do IBAMA.”**

Assim sendo, apenas com aprovação e autorização do IBAMA esses animais podem ser manejados por pessoas físicas e jurídicas.

O texto não é claro de qual seria o tal “órgão ambiental competente” – embora citado dessa forma 07 (sete) vezes na proposta.

Presume-se estar falando do órgão ambiental estadual, pois não se trata do município, já que esse também tem que ser comunicado do manejo dos quirópteros, nos termos do art. 8º da proposta, e, em tese, não seria esse o autorizador.

A própria Lei Complementar 140/2011 traz diversas atribuições administrativas à União no que concerne à fauna. Mas, não traz nenhum dispositivo específico sobre essa questão. Também não remete aos Estados as questões ligadas à captura e manejo de fauna.

Assim sendo, a proposta não traz, especificamente, quem é o “órgão ambiental competente” à expedição da tal autorização para o manejo, e, se for o entendimento de que essa tarefa seria do órgão estadual, necessária será a alteração da IN 141/2006/IBAMA, corrigindo essa questão.

DA INCOMPETENCIA DO CONAMA PARA REGULAMENTAR EXERCICIO PROFISSIONAL - DO CONFLITO COM A RESOLUÇÃO ANVISA Nº 52, DE 22 DE OUTUBRO DE 2009

Essa questão já foi levantada, quando da devolução à Câmara Técnica de origem. Mas, o texto continua estabelecendo “requisitos” para o exercício dessa atividade (manejo de quirópteros), e continua com os mesmos problemas, conforme constata-se à leitura do artigo 6º:

1. Quem seriam os profissionais que possuem responsabilidade técnica, para manejo de quirópteros, com respectivo registro no conselho profissional ?
2. Qual a razão de instituir-se exigências de caráter fazendário, como é o caso de ser exigido, no caso de pessoa jurídica, o Registro no Cadastro Nacional de Atividades Econômicas – CNAE relacionado com os procedimentos regulamentados por esta Resolução? Existe lá essa atividade?

DA FALTA DE PREVISAO LEGAL À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PELA PESSOA FISICA

Além dessas questões, a Resolução ANVISA 52/2009, publicada quase 03 anos depois da IN 141/2006/IBAMA, “**Dispõe sobre o funcionamento de empresas especializadas na prestação de serviço de controle de vetores e pragas urbanas e dá outras providências.**”.

Essa norma trata das regras de funcionamento das empresas que tenham por finalidade o controle de animais que infestam ambientes urbanos podendo causar agravos à saúde, prejuízos econômicos, ou ambos.

Define ainda os requisitos à expedição licença sanitária (documento que licencia a empresa especializada a exercer atividade de prestação de serviços de controle de vetores e pragas urbanas, que é concedida pelo órgão sanitário competente – (Inciso VI do art. 4º), bem como a “licença ambiental” ou termo equivalente: documento que licencia a empresa especializada a exercer atividade de prestação de serviços de controle de vetores e pragas urbanas, que é concedida pelo órgão ambiental competente (Inciso V).

Não há previsão legal na Resolução da ANVISA – embora previsto na IN 141/2006/IBAMA – da atuação de “pessoas físicas” nessa atividade.

Dessa forma, tendo em vista o caráter dúplice da atividade - sanitário e ambiental -, não entendemos ter o CONAMA competência para permitir (regulamentar) o exercício de tal atividade por pessoas físicas, extrapolando e alterando as disposições baixadas pela agência reguladora específica, no caso: a ANVISA.

DO VOTO

Face ao exposto, face aos óbices de natureza legal apresentados, este Conselheiro manifesta-se contrário à aprovação da proposta apresentada, opinando pela sua rejeição integral e o posterior arquivamento da mesma.

Finalizando, a análise do processo levou à conclusão de que são dois os fatores que ocasionam a prática de supostos maus tratos e/ou morte dos quirópteros em perímetro urbano, sendo:

1. a falta de fiscalização dos procedimentos, adotados pelas empresas atuantes no mercado, pelos órgãos ambientais, situação onde basta apenas a intensificação da fiscalização;
2. o desconhecimento e falta de orientação das comunidades urbanas sobre os quirópteros, bem como das medidas a serem adotadas pelos mesmos quando da ocorrência do seu contato com esses animais.

Dessa forma, sugere sejam tomadas as providencias no sentido de serem estabelecidos programas de educação ambiental, nas áreas onde houver incidência frequente de quirópteros, visando esclarecer essas populações dos procedimentos adequados, a fim de que sejam resguardados tanto os direitos, relacionados à tranquilidade e à saúde pública dos cidadãos, bem como aqueles ligados à conservação da biodiversidade, em especial à fauna sinantrópica nociva.

É o voto.

Brasília, 16 de abril de 2013.



Rodrigo Justus de Brito
Advogado OAB/PR 20.928
Representante do Setor Florestal
Vice-Presidente da CTAJ