



Ministério do Meio Ambiente  
Recebido / CGGA/SEPRO  
Data: 13/12/17  
Jus Felipe 09:20  
Rubrica

Brasília, 05 de dezembro de 2017

**Sr. José Sarney Filho**

**D.D. Ministro de Estado do Meio Ambiente**

**Sr.<sup>a</sup> Adriana Sobral Barbosa Mandarinó**

**Departamento de Apoio ao Conselho Nacional do Meio Ambiente – DCONAMA**

**Ofício nº 095/17 - RENCTAS**

Exmo. Senhor Ministro,

Em conformidade com o Regimento Interno do CONAMA (Portaria MMA nº 452 de novembro de 2011), artigos 11º e 12º, §1º e incisos, a RENCTAS – Rede Nacional de Combate ao Tráfico de Animais Silvestres vem apresentar ao nobre Colegiado **Proposta de Resolução que dispõem sobre a criação amadorista de passeriformes da fauna silvestre nativa**, ao Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Tendo como objetivo 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.

Seguem-se, pois, a razões ambientais, técnicas, jurídicas e socioeconômicas que fundamentam o ora proposto:

### **BREVE ESCORÇO HISTÓRICO DA MATÉRIA**

Em 1976, a Portaria nº 031/76-P do IBDF, oficialmente reconheceu os criadores amadoristas de passeriformes, ao mencionar em seu art. 3º que “as pessoas físicas que criam e mantêm, sem finalidade comercial, aves e pássaros indígenas ficam obrigadas a se filiarem a Clubes ou Sociedades Amadorísticas Ornitológicas”. A criação dessa “atividade”, desempenhada somente por pessoas físicas, tem explicação frente a como se dava a relação, até então, da manutenção de animais silvestres em domicílios pelo País. Vejamos:

O Código de Caça (Decreto nº 5.894/1943) e o Código de Pesca (Decreto-Lei nº 794/38) com forte influência no regime privatista da propriedade do direito romano, consagrado no Brasil pela redação do artigo 592 do antigo Código Civil de 1916 (correspondente ao art. 1.263 do Código Civil de 2002), consideravam as espécies componentes da fauna como *res nullius*, e, portanto, passível de domínio por quem quer que fosse.

Ocorre que a falta de repercussão jurídica quanto à conservação do meio ambiente e defesa das espécies e de seu *habitat* fomentou a apropriação da natureza e a fragmentação dos bens ambientais, pois utilizados como coisas suscetíveis de comercialização (e, portanto, de



lucros), contribuindo, em último plano, para a exploração desenfreada e sem limites e, por conseguinte, com o desequilíbrio do meio social. Nesse passo, a evolução do conceito de bem ambiental estaria intimamente ligado à própria evolução do direito de propriedade.

E foi nesse contexto que, através da publicação da Lei de Proteção à Fauna (Lei nº 5.197/67), houve o primeiro anúncio de preocupação com o uso racional dos bens ambientais e o reconhecimento da importância de sua preservação para a manutenção das espécies. A fauna, então, de coisa sem possuidor e passível de apropriação a qualquer tempo, passou a ser considerada propriedade do Estado, mais particularmente, do Poder Público da União. Assim, diante da nova natureza pública, tornou-se bem indisponível.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 deu uma nova ordem e trouxe nova roupagem ao tratamento dos bens ambientais, ao reconhecer a sua função para a existência sadia e digna do homem, podendo a sua vulnerabilidade e fácil acessão e destruição representarem, em último plano, uma ameaça à própria sobrevivência dos seres humanos. Assim, ao preocupar-se com o homem, com a proteção dos seres integrantes da biota - “a Constituição Federal de 1988 inova o ordenamento, destacando do bem ambiental alguns desses direitos e protegendo bens que não são suscetíveis de apropriação, seja pela pessoa física, seja pela pessoa jurídica. Na verdade, a Constituição formulou inovação revolucionária no sentido de criar um terceiro gênero de bem, que, em face de sua natureza jurídica, não se confunde com os bens públicos e muito menos com os privados” (MILARÉ, 2011, p.64). Em outras palavras, a titularidade do bem ambiental pertenceria a cada um e, simultaneamente, a todos, sem que lhe fosse possível identificar o titular ou promover a sua divisão, era, portanto, bem de uso comum do povo.

Contudo, a propriedade pública revela-se, na maior parte das vezes, um tipo de propriedade adequada para a proteção ambiental, mas há sérios problemas com sua efetividade, na medida em que nem sempre o Estado tem a posse direta dos bens ambientais - o que demandaria custos exorbitantes, ademais de impedir o uso dos bens ambientais, incluído a fauna, e proporcionar um desenvolvimento sustentável nos termos das convenções e tratados internacionais.

Já a propriedade privada comum apresenta bons resultados, na medida em que impede materialmente o acesso livre, e a presença de uma pluralidade de sujeitos permite uma autorregulação das atividades que exploram o bem ambiental, impedindo seu sobre uso e abuso. O que está na agenda da regulação ambiental brasileira é, assim, reconhecer a propriedade comum e expandi-la, logrando a compatibilização de sistemas de exploração dos recursos naturais com o desenvolvimento sustentável. Neste condão, os espécimes da fauna, através de concessões e autorizações do poder público de comercialização, investem-se de uma natureza jurídica patrimonial de “propriedade privada”, ainda que comum.

Porém, na criação amadorística de passeriformes nativos, os espécimes (sejam do plantel criador ou reproduzidos) não possuem uma natureza jurídica patrimonial de “propriedade privada comum”. Dada que a autorização de uso, concedida a esta categoria de uso da fauna pelo poder público, proíbe a comercialização, ou seja, obter qualquer benefício econômico com



o bem ambiental da fauna. Neste sentido, os animais, em posse autorizada nestes criadores, seguem sendo exclusivamente um bem de uso comum e, conseqüentemente, um bem difuso. Afasta-se aqui a “propriedade privada comum”.

## RELEVÂNCIA DA MATÉRIA: IMPORTÂNCIA E CONSEQUÊNCIAS ESPERADAS

O que diferencia os criadores amadorísticos de passeriformes canoros, além de serem exclusivamente compostos por pessoas físicas é o fato de estarem impedidos de vender, expor à venda, exportar ou transmitir a terceiros, com fins econômicos, seus espécimes, ovos e anilhas, assim como qualquer uso econômico dos indivíduos ou anilhas de seu plantel (previsão da Instrução Normativa 10/2011 do IBAMA, art. 7). Ou seja, a autorização concedida pelo poder público impinge o uso vedando a obtenção de ganho econômico sob quaisquer formas. Porquanto os animais estão na condição de mera posse dos criadores, não havendo em nenhuma hipótese a propriedade sobre os espécimes.

Importa destacar que a criação da categoria, em 1976, foi visando adequar os possuidores de animais em domicílio à Lei nº 5.197/67. Através desta norma, determinou-se que os animais da fauna silvestre seriam, a partir da publicação da Lei, “propriedades do Estado”, *in verbis*:

Art. 1º. Os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são **propriedades do Estado**, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.

Grifo Nosso

Considerando a posse de milhões de animais em cativeiro antes e após a Lei, mantidos pela população em geral, o poder público deveria solucionar o passivo emergido da norma. Haveria a possibilidade de se reconhecer tais animais concedendo a seus possuidores a propriedade e, por aí adiante, a reprodução deveria se dar como “criação comercial”. Isto permitiria aos criadores auferir lucros e o livre trânsito dos animais, doravante como propriedades e acompanhados de nota fiscal.

A opção apontada levaria com o tempo a uma organização de gestão menos complexa e realista com o que se pretendia em termos de proteção e controle da fauna. Não por outra razão, a Lei nº 5.197/67 previu não somente a criação comercial, como também o seu estímulo pelo poder público, expressamente exarado no art. 6º, “b”.

Ainda que tenha implantado a figura da criação comercial, com fins econômicos, o poder público levou anos, décadas, para iniciar a regulamentação destes criadouros. Mesmo assim, após décadas de publicação da Lei nº 5.197/67, apenas pouquíssimos criadores foram normatizados e, mesmo assim, limitados a irrisório número de espécies, sequer incluindo aquelas mais mantidas em domicílios (os pássaros de canto e os psitacídeos).



Em 1976 o IBDF, através da Portaria 031/76P, após nove anos do Código de Caça (5.197/67), deu uma solução para o reconhecimento dos animais em cativeiro de forma insólita e potencialmente prejudicial ao controle. Ao instaurar a criação amadora, o poder público em contrassenso alijou a criação comercial do processo e permitiu a manutenção e reprodução em cativeiro sem legalmente reconhecer a propriedade dos animais pelos seus possuidores. Para maior complexidade, foi admitida a transação de animais entre os possuidores, mas vedando implicitamente a comercialização, até porque essa atividade não reconhece a propriedade dos animais comercializados aos seus adquirentes. Ou seja, houve uma clara deformação por parte dos gestores públicos na execução da Lei e de seus objetivos. Estava criada uma distorção legal que traz as suas complexidades aos dias atuais.

Além de não possuírem a propriedade sobre os animais, estes quando “transacionados”, os são repassados a outras pessoas através de um mero “Termo de Transferência”, com acesso de criadores pela web site do IBAMA (Sistema de Passeriformes – SISPASS), previsto legalmente pela Instrução Normativa nº 03/11, de 01 de abril de 2011. O mesmo sistema comporta o registro dos criadouros desta categoria, que foi implantada pelo extinto IBDF na década de 1970, como forma de amenizar a pressão de criadores com a proibição publicada em 1967, pela Lei nº 5.197/67. O número impressiona aos que desconhecem a dimensão da atividade no Brasil e aponta para a necessidade de se desenhar uma política pública com urgência.

Passados 41 anos da criação da Lei de 1967, o País possui uma criação que não se coaduna com as propostas iniciais de gestão, controle e fiscalização, e que rivaliza fortemente com a criação comercial no que concerne a claras facilidades, benefícios e obrigações inexistentes para os comerciais. Há de se ressaltar que a gestão federal de fauna das últimas décadas não tentou corrigir tais distorções e, apesar de ter regulamentado a criação comercial com trinta anos de atraso, a criação amadora seguiu e segue sendo muito mais vantajosa para aqueles que obtêm lucros com a fauna.

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.

## **DA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL OBSERVADA E ASPECTOS AMBIENTAIS A SEREM PRESERVADOS**

Os números da criação amadora são tão expressivos que não há como negar que esta categoria de uso da fauna tem efeito bastante danoso à criação comercial. O número de criadores alcança mais de 300 mil (SISLIV 14401-2015 - Memorando 02001.018445-2015-43-





SIC-IBAMA - 18-12-2015). Certamente que um percentual elevado de mantenedores não faz reprodução e, portanto, não “transaciona” (comercializa) animais, mas se beneficiam ao receber estes dos criadores que reproduzem, mantendo seus plantéis constantes. O total de espécimes existente com estes criadores ultrapassa o número de 3.400.000 (três milhões e quatrocentos mil aves), informação do documento acima citado. Estes números indicam a dimensão de criadores que deveriam ser fiscalizados sistematicamente pelos órgãos de controle, sendo tarefa bastante complexa, ou impossível.

Sistematicamente os criadores desta categoria são apontados como comerciantes ilegais e, insistentemente, acusados de retirarem animais da natureza para serem “esquentados” por uma criação legal. Seria como uma lavagem de animais traficados, onde estes recebem a devida “legalidade” por serem reproduzidos em estabelecimento legalizados, ou seja, autorizados pelo poder público.

Para agravar a situação, o sistema básico de controle técnico é o anilhamento de tais animais (marcação adotada), que sofre reiteradas mudanças e que, de fato, não logra os resultados esperados. Assoma-se a isto que o material de marcação só pode ser fornecido por uma empresa previamente credenciada pelo órgão gestor, nesse sentido, a única experiência que se tem é falha e apresenta constantes reclamações por parte de criadores.

Com tamanhos problemas é certo que a criação de passeriformes carece de uma profunda reforma. Esta mudança imperativa passa pela equalização dos criadores, inserindo aqueles que reproduzem e transacionam na categoria de Criadores Comerciais, igualando direitos e deveres no sentido de passarem a recolher os tributos existentes e cumprirem as demais previsões legais para a atividade. Ao mesmo tempo tais criadores passam a ter a propriedade sobre os animais reproduzidos e, desta, tendo a devida segurança jurídica.

Preservar-se-ia, assim, a equidade necessária entre os criadores dedicados a reprodução e a comercialização dos espécimes criados, legitimando o princípio da livre concorrência e preservando os benefícios socioeconômicos intrínsecos da atividade.

Em relação aos impactos e consequências esperados, se pode afirmar que o reenquadramento desta categoria não traria resultados negativos aos criadores amadores, na verdade, aquele que apenas mantém os animais em razão de estimação, continuará a fazê-lo, apenas privados de transferências ou reprodução. Almejando mais animais ou diferentes espécies, poderão estes adquirir no mercado de criação autorizada pelos órgãos ambientais competentes, com a devida nota fiscal e demais documentos inerentes a criação. Quanto aos criadores convertidos à criação comercial, estes poderão reproduzir e comercializar livremente os animais para esta finalidade, conforme prevê a proposta ora apresentada.

Importa salientar que a proposta ora apresentada contemplaria também que o criador amador pode se converter em criador conservacionista, ou seja, seguirá podendo reproduzir as espécies de passeriformes e colaborar, efetivamente, com os esforços de manejo em cativeiro daquelas que estejam ameaçadas ou de interesse para a conservação. Inclusive poderá este, reenquadrado como tal, fazer transferências para projetos científicos de reintrodução, entre outras atividades conservacionistas. De todo é mais uma opção para aqueles que desejam



seguir no processo de aprimoramento do conhecimento e domínio na criação das espécies desejadas.

Dos setores afetados pela aprovação da matéria, se tem a dizer que não alterarão suas finalidades, pois o enquadramento dos que comercializam pode-se manter na mesma proporção que existe atualmente, mas que, contudo, o fazem de forma distorcida através da transação, e não da comercialização *strictu senso*. O setor como um todo, considerando a cadeia produtiva que envolve a atividade, tende a se manter equilibrado, uma vez que se propõe um rearranjo desta e não a sua extinção.

Dado todo o exposto e as fundamentações aqui apresentadas, encaminhamos a presente proposta de Resolução visando sua célere condução aos trâmites administrativos necessários junto ao CONAMA.

**Raulff Lima**

**Coordenador Executivo – RENCTAS**

**Conselheiro CONAMA**