



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA - Sede Nacional

PARECER Nº 005 /2012/asb/GABIN/PFE/IBAMA-SEDE/PGF/AGU

REFERÊNCIA: Proposta de Resolução CONAMA. Disciplina a concessão de depósito doméstico provisório e de guarda, de animais silvestres apreendidos. CTAJ.

EMENTA

- I. Poder de polícia. Apreensão de animais silvestres.
- II. Depósito. Destinação.
- III. Regularização ambiental.

I. Relatório.

1. Cuida-se de proposta de edição de Resolução CONAMA que tenciona disciplinar a concessão de depósito doméstico provisório e de guarda, de animais silvestres apreendidos. Compulsados os autos, verifica-se que a pretensão foi apresentada pelo Estado de São Paulo (Polícia Militar Ambiental de São Paulo) e se justifica na carência de recursos estatais para estruturar e manter centros destinados a receber em depósito animais silvestres apreendidos nas ações de fiscalização ambiental (administrativa e penal).

2. Nesse contexto, a proposta de redação se reporta ao art. 102 e 107 do Decreto nº 6.514/2008 e visa a revogar a Resolução CONAMA nº 384/2006.

3. Após tramitação na Câmara Técnica de origem, a proposta foi elevada à apreciação da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, ocasião em que foi pedido vistas para análise mais acurada da matéria.

4. É o breve relatório.

II. Da apreensão, depósito e destinação dos animais apreendidos em ações de fiscalização

5. Inicialmente, impende realizar uma breve digressão quanto à medida acautelatória da apreensão no âmbito do poder de polícia ambiental. A Lei nº 9.605/98, ao cuidar dos crimes e infrações administrativas ambientais, preceituou a apreensão como medida acautelatória e como sanção decorrente dos ilícitos relacionados ao meio ambiente, no que foi seguida pelo Decreto nº 6.514/2008:

Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e

instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.

Decreto 6.514/08

Art. 101. Constatada a infração ambiental, o agente autuante, no uso do seu poder de polícia, poderá adotar as seguintes medidas administrativas:
I - apreensão;

§ 1º As medidas de que trata este artigo têm como objetivo prevenir a ocorrência de novas infrações, resguardar a recuperação ambiental e garantir o resultado prático do processo administrativo”.

Art. 102. Os animais, produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos, veículos de qualquer natureza referidos no inciso IV do art. 72 da Lei no 9.605, de 1998, serão objeto da apreensão de que trata o inciso I do art. 101, salvo impossibilidade justificada.

6. A apreensão de animais silvestres é realizada no âmbito da constatação da infração administrativa ambiental tipificada no art. 24 do Decreto nº 6.514/2008, a qual encontra correspondente penal no art. 29 da Lei nº 9.605/98:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:
Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas:

I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida;

II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural;

III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente.

§ 2º No caso de guarda doméstica de espécie silvestre não considerada ameaçada de extinção, pode o juiz, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a pena.

Art. 24. Matar, perseguir, caçar, apanhar, coletar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

Multa de:

(...)

§ 1º (...)

§ 2º (...)

§ 3º Incorre nas mesmas multas:

I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida;

II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural;
ou

III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade ambiental competente ou em desacordo com a obtida.

§ 4º No caso de guarda doméstica de espécime silvestre não considerada ameaçada de extinção, pode a autoridade competente, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a multa, em analogia ao disposto no § 2º do art. 29 da Lei no 9.605, de 1998.

§ 5º No caso de guarda de espécime silvestre, deve a autoridade competente deixar de aplicar as sanções previstas neste Decreto, quando

o agente espontaneamente entregar os animais ao órgão ambiental competente.

7. Assim, constatada a infração, seja pela atividade de fiscalização, seja pela entrega voluntária do animal ao órgão ambiental, deve a autoridade competente proceder a apreensão e lavrar os respectivos auto de infração e termo de apreensão. O comando é dirigido de forma vinculante ao próprio agente autuante, o qual deverá proceder à apreensão do animal silvestre. A vinculação do ato se justifica em razão da situação se circunscrever, com perfeição, ao disposto no art. 101 do Decreto nº 6.514/2008. Ou seja, a medida é necessária a impedir a continuidade da infração ambiental e a garantir o resultado útil do processo.

8. A apreensão figura, na fase inaugural das ações relacionadas ao poder de polícia ambiental, como medida acautelatória, estruturada no escopo do art. 101 do Decreto nº 6.514/2008. Após o transcurso do procedimento administrativo, com a observância da ampla defesa e do contraditório, a apreensão é confirmada como sanção por ocasião do julgamento do auto de infração. Em regra, é só com o julgamento do auto de infração e a consolidação da apreensão como sanção administrativa que se segue a destinação final do bem apreendido:

Art. 134. Após decisão que confirme o auto de infração, os bens e animais apreendidos que ainda não tenham sido objeto da destinação prevista no art. 107, não mais retornarão ao infrator, devendo ser destinados da seguinte forma:

(...)

VII - os animais da fauna silvestre serão libertados em seu hábitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações, centros de triagem, criadouros regulares ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados.

9. No entanto, considerando a natureza dos animais, bem como o risco de perecimento, a autoridade administrativa ou mesmo o agente autuante poderá proceder à destinação sumária. Essa é medida satisfativa que se efetiva antes da confirmação da sanção, em razão de peculiaridades do bem apreendido que justificam a imediata destinação. Ressalte-se que o art. 107 do Decreto nº 6.514/2008 cuida especificamente de destinação sumária de animais silvestres:

Art. 107. Após a apreensão, a autoridade competente, levando-se em conta a natureza dos bens e animais apreendidos e considerando o risco de perecimento, procederá da seguinte forma:

I - os animais da fauna silvestre serão libertados em seu hábitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações, entidades de caráter científico, centros de triagem, criadouros regulares ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados, podendo ainda, respeitados os regulamentos vigentes, serem entregues em guarda doméstica provisória.

10. A libertação no hábitat e a entrega a entidades cujo objeto específico se relaciona a conservação de espécimes silvestres encontra correspondência como encaminhamento da destinação sumária e da destinação final. **Disso se depreende que, precipuamente, visando à proteção ambiental, essas são as modalidades mais adequadas para a destinação de animais silvestres apreendidos.**

11. As modalidades de destinação, seja sumária ou final, não são medidas provisórias, elas têm caráter satisfativo e proveem um encaminhamento final para o bem apreendido, sem possibilidade de reversão.

12. Não obstante, a parte final possibilita que os animais silvestres sejam destinados a guarda doméstica provisória, desde que atendidas as normas vigentes. A construção do arcabouço normativo, bem como as informações científicas acerca da matéria, nos impelem a compreender que a guarda doméstica provisória é modalidade excepcional e provisória e que não deve figurar como regra para as apreensões. Cotejando-a com as demais modalidades de destinação, verifica-se que a guarda doméstica provisória se enquadra melhor no instituto do depósito do que no de destinação. Isso porque não é medida satisfativa e tem caráter de provisoriedade, e deverá, posteriormente, ser substituída por uma destinação final adequada, nos termos do art. 134 do Decreto nº 6.514/2008.

13. O Decreto cuidou do depósito, como instrumento provisório e precário, nos casos em que não é indicada a destinação sumária e enquanto se aguarda a confirmação da sanção de apreensão para a destinação final:

Art. 105. Os bens apreendidos deverão ficar sob a guarda do órgão ou entidade responsável pela fiscalização, **podendo, excepcionalmente, ser confiados a fiel depositário, até o julgamento do processo administrativo.**

Parágrafo único. Nos casos de anulação, cancelamento ou revogação da apreensão, o órgão ou a entidade ambiental responsável pela apreensão restituirá o bem no estado em que se encontra ou, na impossibilidade de fazê-lo, indenizará o proprietário pelo valor de avaliação consignado no termo de apreensão.

Art. 106. A critério da administração, o depósito de que trata o art. 105 poderá ser confiado:

I - a órgãos e entidades de caráter ambiental, beneficente, científico, cultural, educacional, hospitalar, penal e militar; ou

II - ao próprio atuado, **desde que a posse dos bens ou animais não traga risco de utilização em novas infrações.**

§ 1º Os órgãos e entidades públicas que se encontrarem sob a condição de depositário serão preferencialmente contemplados no caso da destinação final do bem ser a doação.

§ 2º Os bens confiados em depósito não poderão ser utilizados pelos depositários, salvo o uso lícito de veículos e embarcações pelo próprio atuado.

§ 3º A entidade fiscalizadora poderá celebrar convênios ou acordos com os órgãos e entidades públicas para garantir, após a destinação final, o repasse de verbas de ressarcimento relativas aos custos do depósito.



14. Considerando, portanto, que a guarda doméstica provisória figura como modalidade de depósito de bem apreendido, deverá se curvar aos requisitos dos dispositivos supra transcritos. Nesses comenos, a guarda doméstica provisória deverá ser medida excepcional, ou seja, depende da justificativa da impossibilidade de se manter o depósito com o órgão ambiental ou de se proceder à destinação sumária (libertação no hábitat ou entrega a jardins zoológicos e assemelhados). Ademais, o termo final da referida guarda é o julgamento do processo administrativo, quando o depósito deverá ser substituído pela imediata destinação final do bem apreendido.

15. Ademais, há de se levar em consideração que o Decreto tipifica como infração administrativa ambiental a guarda de animais silvestres sem origem lícita. Nesses comenos, quando da constatação da infração ambiental, cujo tipo é permanente, porque prolongado no tempo, a permanência do animal com o próprio autuado renova e perpetua o ilícito ambiental. Desse modo, o depósito com o próprio autuado não atende aos requisitos no art. 106, II. Exceção se configura, contudo, quando razões de dignidade da pessoa humana justificam a permanência, ainda que provisória, do animal, nos casos de senilidade ou doenças mentais ou psicológicas que poderão ser agravadas em razão da dependência do convívio com o animal. Essa situação, também excepcional, deverá restar devidamente justificada nos autos e com lastro em documentação médica que demonstre a possibilidade de agravamento da doença se for repentinamente rompido o laço de convivência com o animal silvestre.

16. Por fim, não obstante se aplicar ao depósito com o próprio autuado, por óbvio, a Administração deverá curar para que, no caso da guarda doméstica, não haja risco de utilização do animal silvestre em novas infrações, mormente no que tange à reprodução ou comercialização de espécimes.

17. Assentadas essas premissas, passa-se a analisar a proposta apresentada para deliberação da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos em cotejo com a regulamentação já vigente.

III. Resolução CONAMA 384/2006

18. A Resolução CONAMA nº 384/2006, ainda vigente, cuida do termo de depósito doméstico provisório como medida excepcional, cuja adoção deverá restar devidamente justificada na impossibilidade de se proceder à destinação sumária ou final. O normativo estabelece ainda a restrição da celebração do termo a interessados que tenham cometido infração administrativa ou ilícito penal administrativo (art. 4º, parágrafo único). A previsão, no referido diploma, de guarda com o próprio autuado é motivado na impossibilidade de



retirada do animal no ato da fiscalização e está limitado ao prazo de quinze dias úteis. Não há qualquer referência de que a guarda doméstica com o próprio infrator seja a regra a ser adotada.

19. O escopo do normativo refere-se a um Cadastro de pessoas físicas que estejam habilitadas a receber, de forma precária e excepcional, animais silvestres apreendidos em ações de fiscalização.

III. Proposta de Resolução (Processo nº 02000.002732/2009-14)

20. O art. 2º da proposta de resolução cuida do Depósito Doméstico Provisório como a guarda, pelo próprio infrator (“pessoas que possuem animais silvestres mantidos em cativeiro sem origem legal”) de animais silvestres de “estimação”. Inicialmente, impende registrar o desvirtuamento do instituto que, nos termos do Decreto nº 6.514/2008, é destinado a situações excepcionais e não prevê o depósito pelo próprio infrator. A manutenção do bem como o infrator renova a infração e perpetua a situação de desconformidade com a norma ambiental. Ademais, a qualificação de animais de “estimação” não encontra guarida segura na legislação, pelo que a sua aplicação ao caso em tela poderá gerar dificuldades pela Administração e transtornos quando da aplicação da norma.

21. A proposta normativa prevê a solicitação do termo de depósito doméstico provisório, cujo indeferimento implicará na isenção “do proprietário de quaisquer responsabilidades administrativas e penais, nos termos do § 5º do art. 24 do Decreto nº 6.514/2008”. A isenção de aplicação da sanção pecuniária, no que tange à responsabilidade administrativa, encontra respaldo no art. 24, § 5º do Decreto nº 6.514/2008 e está condicionada à entrega espontânea do animal silvestre. No caso em tela, a proposta de Resolução CONAMA não reproduz essa condição, tendo em vista que o art. 2º não limita a celebração do termo de depósito doméstico provisório aos interessados que espontaneamente buscam entregar o animal silvestre no órgão ambiental competente. A apreensão do animal em constatação de flagrante pela fiscalização também daria ensejo à celebração do termo e, na negativa da concessão desta, ainda assim, o infrator estaria isento de sofrer as penalidades pertinentes, disciplinadas no art. 70 e seguintes da Lei nº 9.605/98 e no Decreto nº 6.514/2008.

22. A anistia, portanto, seria geral e já não se ateriam aos limites dispostos na legislação de regência (Lei nº 9.605/98 e Decreto nº 6.514/2008). Por não restarem observadas as limitações das referidas normas que embasam a proposta, não se verifica o preenchimento do critério de legalidade do texto e de competência do CONAMA no presente caso.



23. Mais grave, a proposta de Resolução extrapola a competência regulamentar administrativa do CONAMA ao expressamente estender a isenção (sem observância dos pressupostos normativos) não só da responsabilidade administrativa, mas também da responsabilidade penal. A proposta, nesses termos, resta eivado de vício de competência e de legalidade, pelo que deve ser rechaçada nesse aspecto.

24. O art. 14 da minuta dispõe

Art. 14 A concessão dos Termos de Depósito Doméstico Provisório e de Guarda de Animais Silvestres implicará ao depositário e ao guardião, enquanto perdurar, sua equiparação às entidades assemelhadas de que trata o art. 25 da Lei nº 9.605, de 1998, Lei de Crimes Ambientais.

O art. 25 da Lei nº 9.605/98 faz referência, por sua vez, à destinação dos animais silvestres apreendidos:

Art. 25. Verificada a infração, serão apreendidos seus produtos e instrumentos, lavrando-se os respectivos autos.

§ 1º Os animais serão libertados em seu habitat ou entregues a jardins zoológicos, fundações ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados.

Referida equiparação não encontra respaldo normativo e, menos ainda, correspondência com a realidade. A norma (dever-ser) não pode se propor a reproduzir situações que não possam estar espelhadas no mundo fático (ser). O dispositivo legal expressamente preceitua que os animais entregues devem ficar sob a responsabilidade de técnicos habilitados. Estaria a proposta de Resolução CONAMA ora analisada também a equiparar as pessoas físicas “guardiães” e “depositárias” também a técnicos habilitados? A equiparação mostra-se dissociada da realidade, razão pela qual não deverá ser contemplada em norma que busque regulamentar a matéria.

25. Há de se registrar, ainda, a completa inversão que a proposta normativa, eivada de ilegalidade, intenta proceder. Preceitua o art. 19 da minuta apresentada:

Art. 19 Os órgãos de fiscalização que se depararem com animais silvestres sendo mantidos em cativeiro, utilizados como animais de estimação e com possibilidade de obtenção do Termo de Depósito Doméstico Provisório de Animais Silvestres, deverão advertir formalmente seus possuidores para que, no prazo de 30 (trinta) dias, realizem o respectivo cadastramento.

Referido dispositivo afronta o comando inserido no art. 70 da Lei nº 9.605/98 que impõe ao agente autuante, na constatação de uma infração ambiental, a apuração da infração:

3º A autoridade ambiental que tiver conhecimento de infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de co-responsabilidade.

A proposta de redação do art. 19 também vai de encontro ao comando inserido no art. 25 e no art. 101 do Decreto nº 6.514/2008 que determina a imediata apreensão do animal silvestre quando da constatação do ilícito ambiental.

Ademais, o cadastramento, impulsionado pela constatação do ilícito, para ser contemplado com o Termo de Depósito Doméstico provisório não tem o condão de afastar a conduta infracional, pela qual deverá o particular responder administrativa, penal e civilmente. O

disposto no art. 19, a par de tolher o poder de polícia ambiental, reforça a isenção de responsabilidade sem qualquer referência aos requisitos elencados na Lei de Crimes Ambientais e no Decreto nº 6.514/2008.

26. Por derradeiro, compulsada a minuta, verifica-se que não há qualquer referência à provisoriedade do termo de depósito doméstico ou de guarda. Não obstante a nomenclatura utilizada, não se encontra na minuta o termo final para a manutenção do depósito ou da guarda, com o que se desnatura a medida para se revestir de caráter de definitividade. A norma deve conter parâmetros que indiquem até quando perdurará a medida provisória e quais os mecanismos de a Administração reaver o bem para proceder a sua destinação final e adequada.

27. Em razão dos vícios de legalidade e por não guardar compatibilidade com o arcabouço normativo ora vigente, a proposta de redação do art. 19 não poderá ser encaminhada pela Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos.

28. Os registros ora apontado de vícios nos dispositivos da proposta encaminhada para apreciação revolvem a estrutura integral da norma colocada sob julgamento, pelo que se indica o indeferimento de encaminhamento da proposta. A guarda doméstica de animais silvestres poderá, nos termos do Decreto nº 6.514/2008, ser contemplada em normativo específico. No entanto, deverá observar estritamente as orientações do referido Decreto, ou seja, ser medida provisória e excepcional, e somente poderá ser concedida se atendidos os comandos dispostos no art. 105 e 106 do Decreto nº 6.514/2008. O regramento não poderá ter implicação na anistia, salvo no caso de entrega espontânea, e não poderá abarcar também a responsabilidade penal. Por fim, qualquer regulamentação nesse sentido não poderá tolher o poder de polícia ambiental, conferido pela Constituição Federal e resguardado no art. 70 e seguintes da Lei nº 9.605/98.

VI. Conclusões.

29. Diante de todo o exposto, considerando estar a proposta eivada de vícios de legalidade e de competência, manifesto-me pela rejeição integral da proposta. Conforme expendido supra, o indicativo de vícios nos dispositivos indicados afeta toda a estrutura da norma tencionada, razão que justifica a necessidade de rejeição integral.

30. É o parecer.

31. Com vistas a robustecer o posicionamento jurídico ora esposado, colaciono



manifestação da área técnica que reforça a inadequação de tornar regra o depósito ou guarda doméstica de animais silvestres. Junto, ainda, para conhecimento Orientação Jurídica Normativa da Procuradoria Federal Especializada que aborda o tema da guarda doméstica provisória de animais silvestres.

32. Encaminhe-se ao DCONAMA para ciência dos demais Conselheiros da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos e para registro nos autos de origem.

Brasília, 28 de março de 2012.



ALICE SERPA BRAGA
Conselheira Suplente da Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos do CONAMA
Procuradora-Chefe Nacional
PFE/IBAMA