



MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA
SECRETARIA DE INOVAÇÃO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, IRRIGAÇÃO E COOPERATIVISMO

PARECER Nº 3/2024/SDI/MAPA
PROCESSO Nº 21000.061638/2023-91
INTERESSADO CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA
ASSUNTO: ALTERAÇÃO DO REGIMENTO INTERNO CONAMA. ART. 31. COMPETÊNCIA MAPA. BEM-ESTAR DE ANIMAIS DE PRODUÇÃO

I. Competência do Ministério da Agricultura e Pecuária em matéria de bem-estar de animais de produção.

II. Regimento Interno do CONAMA. Criação de Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal.

III. Conflito de competência.

Senhor Secretário-Executivo do Conselho Nacional do Meio Ambiente,

O Ministério da Agricultura e Pecuária, representado neste ato na pessoa do Conselheiro Titular **PEDRO ALVES CORRÊA NETO**, designado a partir da publicação da Portaria GM/MMA nº 821, de 3 de novembro de 2023, Publicação no DOU, de 06/11/2023, Edição 210, Seção 2, Página 47 (anexo), vem a este Conselho Nacional de Meio Ambiente, do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, em conformidade com o artigo 21, do Regimento Interno desse Conselho, e de forma tempestiva, apresentar **Parecer Escrito** em face do pedido de vista realizado na 144ª Reunião Ordinária do Plenário do CONAMA, visando a alteração do Artigo 31, do Regimento Interno do CONAMA, que trata sobre a Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal, uma vez que, da forma genérica descrito no referido artigo, este Ministério entende haver sobreposição de competências sobre o tema "*Bem-Estar Animal de Produção e de Interesse Econômico*", que é exclusiva desta Pasta, conforme previsão legal, passando, para tanto, discorrer as razões ao longo do referido documento.

I. RELATÓRIO

1. Questionamento sobre Regimento Interno admitido pelo CONAMA, mais especificamente sobre o texto elaborado pelo Grupo Assessor de Revisão do Regimento Interno (GARRI), que conforme seu item I, alínea "e" do Art. 31, criou a Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e *Bem-Estar Animal*, aprovado na 139ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2. O tema Bem-Estar Animal é um assunto complexo com múltiplas dimensões científicas, éticas, econômicas, culturais, sociais, religiosas e políticas e que tem suscitado um grande interesse da sociedade civil nacional e internacional. O MAPA tem buscado promulgar atos normativos que estejam alinhados a esta demanda global e que sejam diretrizes na condução do bem-estar animal no Brasil. Além disso, é importante comentar que o Brasil é signatário da Organização Mundial de Saúde Animal (OMSA), que através do seu Serviço Veterinário Oficial, representado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), está alinhado com a estratégia mundial de bem-estar animal.

3. No que se refere aos **animais de produção e de interesse econômico da cadeia pecuária**, é importante destacar que este tema vem sendo tratado no âmbito desta pasta desde 1934, com o Decreto nº 24.645, que tratava sobre medidas de proteção aos animais. Este Decreto foi revogado a partir de 1991.

4. Atualmente a atribuição em questão está prevista no inciso XII, do Art. 1º, do Anexo I do Capítulo I – Da Natureza e da Competência, do Decreto que instituiu e aprovou a Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Agricultura e Pecuária, conforme Decreto 11.332, de 1º de janeiro de 2023, senão veja:

Art. 1º O Ministério da Agricultura e Pecuária, órgão da administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:

I - política agrícola, abrangidos a produção, a comercialização e o seguro rural;

II - produção e fomento agropecuário, abrangidas a agricultura, a pecuária, a agroindústria, a agroenergia, a heveicultura e, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, as florestas plantadas;

III - informação agropecuária;

IV - defesa agropecuária e segurança do alimento, abrangidos:

a) a saúde animal e a sanidade vegetal;

(...)

XII - boas práticas agropecuárias e bem-estar animal;

(...)

5. Nessa linha, destaco ainda a descrição das competências e atribuições do Ministério da Agricultura e Pecuária, por meio da Secretaria de Defesa Agropecuária, afetas ao bem estar dos animais de produção e possíveis sobreposições de competência e conflitos em caso de criação da Câmara Técnica de Bem-Estar Animal sugerida no Regimento Interno do CONAMA.

Art. 22. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete:

(...)

III - planejar, normatizar, coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades referentes à defesa agropecuária, inclusive quanto:

a) à saúde animal e à sanidade vegetal;

(...)

h) ao bem-estar de animais de produção;

Art. 24. Ao Departamento de Saúde Animal compete:

(...)

II - planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de:

a) vigilância zoossanitária;

b) prevenção, controle e erradicação de doenças dos animais;

c) fiscalização do transporte e do trânsito de animais;

d) bem-estar de animais de produção;

(...)

6. Portanto, a saúde e o bem-estar animal, que estão contemplados no campo da defesa agropecuária e intrinsecamente associados aos animais de produção, são de competência do MAPA. Reforçando esta posição de que o MAPA é o ponto focal do tema bem-estar de animais de produção e de interesse econômico da cadeia pecuária, cabe destacar que na Lei nº 5.197/1967, atualmente em vigor, que trata sobre a proteção à fauna, é citado explicitamente em seu Art. 25, que a União fiscalizará diretamente pelo órgão executivo específico, do **Ministério da Agricultura**, a aplicação das normas desta Lei, ou seja, reforça que pelo menos no âmbito dos animais de produção e de interesse econômico da cadeia pecuária, a competência é exclusiva do MAPA.

“Art. 25. A União fiscalizará diretamente pelo órgão executivo específico, do Ministério da Agricultura, ou em convênio com os Estados e Municípios, a aplicação das normas desta Lei, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis.”

7. Contudo, cabe destacar que o MAPA já possui diversas normas e regulamentos que vem sendo tratados, implementados e acompanhados sobre o bem-estar animal, no que concerne a nossa competência.

8. A Instrução Normativa de nº 56/2008, por exemplo, estabelecer os procedimentos gerais de Recomendações de Boas Práticas de Bem-Estar para Animais de Produção e de Interesse Econômico - REBEM, abrangendo os sistemas de produção e as recomendações para o transporte com boas práticas, não se enquadrando nesta categoria os domésticos de companhia, como cães, gatos, hamster e outros.

9. Cabe ao MAPA a responsabilidade de fomentar as boas práticas de manejo dos animais de produção, que incluem as que garantam o seu bem-estar, e de planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de bem-estar dos animais de produção. Inicialmente, em 2008, o MAPA instituiu a Comissão Técnica Permanente de Bem-estar Animal - CTBEA, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo, que teve como objetivo traçar as diretrizes e fomentar adoção dos princípios de bem-estar animal nos diferentes elos da Cadeia Pecuária. **A CTBEA foi extinta com a criação do Fórum Técnico de Bem Estar Animal em 21/07/2020, que foi reinstituído em 01/08/2023**, por meio da Portaria MAPA 601. Desde 2016, por publicação do Decreto 8.852 de 20/09/2016, em seu Art. 24, atribuiu-se ao Departamento de Saúde Animal - DSA a competência para planejar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de bem-estar animal (BEA). O Decreto 11.332/2023, acima citado, em seu art. 24, manteve as funções anteriores atribuídas ao DSA com relação ao bem-estar de animais de produção.

10. O bem-estar dos animais de produção, no que tange o manejo, transporte e abate é alvo de recomendações do MAPA, a exemplo, da INSTRUÇÃO NORMATIVA MAPA Nº 56, de 6 de novembro de 2008, que estabelece os procedimentos gerais de Recomendações de Boas Práticas de Bem-Estar para Animais de Produção e de Interesse Econômico - REBEM, abrangendo os sistemas de produção e o transporte; e da INSTRUÇÃO NORMATIVA SDA nº 113, de 16 de dezembro de 2020, que estabeleceu as boas práticas de manejo e bem-estar animal nas granjas de suínos de criação comercial. Adicionalmente, conta-se com a INSTRUÇÃO NORMATIVA SDA nº 46 de 2018, que estabeleceu o Regulamento Técnico para exportação de animais terrestres e a Portaria SDA nº 365, de 2021, que aprovou o Regulamento Técnico de Manejo Pré-abate e Abate Humanitário e os métodos de insensibilização autorizados pelo Ministério da Agricultura e

Pecuária junto aos estabelecimentos de abate regularizados perante os órgãos competentes dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal; ambas tratam dos aspectos de bem estar dos animais a serem observados nesses respectivos processos.

11. De modo geral, as atribuições do DSA no tocante ao BEA englobam **estabelecer boas práticas sanitárias e de manejo com bem-estar dos animais em consonância com as recomendações da Organização Mundial de Saúde Animal (OMSA), órgão de referência para a Organização Mundial do Comércio (OMC), alinhar a legislação brasileira com os avanços científicos e os critérios estabelecidos pelos acordos internacionais dos quais o Brasil é signatário, elevar a proteção dos animais criados e abatidos no Brasil por meio de técnicas e práticas adaptáveis à realidade dos nossos sistemas produtivos, regular o tema BEA nos distintos contextos e nas diferentes etapas do sistema de produção, preparar e estimular o setor produtivo brasileiro para o atendimento às exigências da sociedade e consumidores dos mercados nacionais e importadores de seus animais e produtos.** Desafios tão ambiciosos como estes somente poderão ser atendidos mediante a participação e esforços de todos os atores da sociedade, especialmente os diferentes elos das cadeias de produção animal, sob a égide do MAPA.

12. As diretrizes e recomendações a serem acatadas em todas as ações estratégicas, normativas e operacionais executadas pelo Serviço Veterinário Oficial e demais elos das distintas cadeias de produção animal estão bem estabelecidas pela OMSA, tanto para os animais terrestres, conforme consta no endereço eletrônico https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/terrestrial-code-online-access/?id=169&L=1&htmlfile=titre_1.7.htm, quanto para os animais aquáticos, acessíveis no endereço eletrônico https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/aquatic-code-online-access/?id=169&L=1&htmlfile=titre_1.7.htm

13. O DSA necessita de dispor das condições mínimas para elaborar, discutir com os setores produtivos envolvidos e implementar boas práticas e garantir o bem estar dos animais de produção no setor primário (produção) e no transporte, com vistas inclusive a reduzir os desafios sanitários, com menor necessidade de uso de medicamentos em grande escala, conforme usual atualmente. Segundo mencionado acima, somente a cadeia suína conta com o regulamento mais específico, que necessita ser alvo de atenção para implementação pelo setor, no prazos previstos. Na mesma linha, o DSA deve dar início a regulamentação das boas práticas e do bem estar na produção e no transporte das demais espécies de produção terrestres e aquáticas. Importante ressaltar que no âmbito da Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA), a implementação destas recomendações não estão no campo do fomento e sim no da regulação, sendo que **o bem estar animal é considerado pela OMSA como responsabilidade dos serviços veterinários dos estados membros.** Adicionalmente, a ausência de regulação destes critérios, no futuro próximo, podem representar dificuldades ou restrições de acesso a mercados mais exigentes, com conseqüente impacto nas exportações brasileiras.

14. O DSA recebe demandas, de distintas naturezas, procedentes de inúmeros agentes, a saber, cidadãos, ONGs, Congresso Nacional, Ministério Público Federal e nos estados, Superintendências Federais de Agricultura nos estados, Embrapa, OMSA, OCDE, União Europeia, Comitê Veterinário Permanente do Cone Sul, DIPOA/SDA, DECAP/SDI, dentre outros.

15. Onde se constata:

15.1. *que o bem estar animal dos animais de produção é tema importante tratado pelos organismos internacionais dos quais o Brasil, por meio de servidores do MAPA, é membro, e pela União Europeia, enquanto importante bloco comercial com o qual o Brasil estabelece relações comerciais, bloco que exerce papel influente importante junto aos organismos internacionais neste campo;*

15.2. *que, nitidamente, é recorrente a demanda por diversos representantes da sociedade acerca do tema bem estar dos animais de produção, não somente de ONGs ligadas diretamente ao tema, mas entidades de pesquisa, agentes do poder legislativo e do Ministério Público Federal e Estaduais, bem como setores do próprio MAPA;*

15.3. *que frente ao número elevado de demandas, da parte da pluralidade de representantes de entidades, por informações, esclarecimentos e cobranças encaminhadas por meio da Ouvidoria/MAPA e do Ministério Público, é inafastável se reconhecer a demanda represada por ações estruturantes e organizadas do DSA, enquanto Departamento competente, no sentido de planejar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de bem-estar animal, conforme previsto no Decreto nº 11.332, de 01/01/2023.*

15.4. *que o tema Bem Estar dos animais de produção deve estar intrinsecamente aliado às boas práticas sanitárias e de manejo dos animais como ferramenta estratégica de melhor produtividade animal, redução do mau estar; menores perdas econômicas ao produtor, por condenações pela inspeção oficial; e melhor execução dos programas sanitários para fortalecer continuamente a capacidade de certificação sanitária pelo Serviço Veterinário Oficial (SVO). Aqui ressalta-se, por fim, que **toda a estrutura, organização, coordenação e avaliação do desempenho do SVO brasileiro é de competência do MAPA, por meio de sua unidade-fim, o DSA.***

16. No tocante ao entendimento jurídico do pleito, a demanda foi encaminhada para a d. Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, que manifestou através da Nota n. 00038/2024-CONJUR/MMA, de 9 de fevereiro de 2024, assinada pelo Procurador Federal Julio Cesar Melo Borges, assim pontuou:

(...)

8. Não obstante, **para evitar-se dúvidas de interpretação e assegurar-se que o CONAMA exerça sua competência nesta e em outras áreas em harmonia com as demais autoridades competentes, sugere-se a inserção de dispositivo no regimento interno que preconize o respeito, pelas diversas instâncias do Conselho, às competências estabelecidas em leis ou decretos a órgãos e entidades da administração pública federal.**

17. Assim, o questionamento foi analisado pela d. Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura e Pecuária, que por intermédio do Parecer 100-2024-CONJUR-MAPA-CGU-AGU, concluiu:

(...) opina-se pela necessidade de alteração do art. 31, I, "e", da Portaria GM/MMA nº 710, de 15 de setembro de 2023, para que conste ressalva expressa ao bem-estar de animais de produção, uma vez que a competência para tratar dessa temática específica é do Ministério da Agricultura e Pecuária, não podendo ser objeto de deliberação e normatização pelo CONAMA.

23. Sendo assim, tendo em vista que o entendimento ora apresentado diverge da NOTA n. 00038/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU, elaborada pela Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, submete-se o presente feito à análise do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União - DECOR/CGU/AGU [2].

24. No mais, sugere-se o encaminhamento de novo ofício ao Ministério do Meio Ambiente, solicitando que a "Proposta de alteração do Regimento Interno" seja retirada da pauta da 141ª Reunião Ordinária, bem como que seja sobrestada qualquer deliberação sobre bem-estar de animais de produção no âmbito do CONAMA, até que a divergência sobre a competência seja dirimida no âmbito da Advocacia-Geral da União.

25. Nestes termos, à CGAJUR para: i) encaminhar, via SAPIENS, o presente feito ao DECOR/CGU/AGU; ii) encaminhar, via SAPIENS, a presente manifestação jurídica à Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente - CONJUR/MMA, para conhecimento e avaliação do entendimento ora externado; iii) restituir, via SEI, os autos à Secretaria-Executiva desta Pasta, para ciência e adoção das providências cabíveis.

18. Em razão de possível suscitação de divergência entre os departamentos jurídicos do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e o Ministério da Agricultura e Pecuária, a celeuma foi direcionada ao Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União - DECOR, órgão que dirimi as questões jurídicas, emitiu a Cota n. 00051/2024/DECOR/CGU/AGU SEQ 43-45, que, por sua vez, assim manifestou:

(...)

12. Com efeito, o Regimento Interno do CONAMA, dado pela Portaria GM/MMA nº 710, de 2023 (DOU de 19.09.2023, Seção 1, p. 68) já foi editado no ano de 2023 e dele consta uma câmara temática com atribuição para discutir assuntos relacionados ao bem-estar animal.

13. Eventual ofensa à norma de competência do MAPA pelo MMA, portanto, já estaria consumada.

14. Não obstante, a CONJUR-MMA, no ano de 2024, sob a consideração de que o MMA e o MAPA teriam competências que se inter-relacionam, posicionou-se pela necessidade de alteração do Regimento Interno do CONAMA para evitar dúvidas interpretativas sobre o alcance da competência do MMA e de outras Pastas e entidades.

15. Para a CONJUR-MMA, seria necessário estabelecer uma norma no Regimento Interno do CONAMA para garantir que não haja sobreposição de competências, providência que poderia, s.m.j., atender ao MAPA e superar uma possível divergência jurídica.

16. Nesse sentido, entende-se que não seria oportuno, no presente momento, admitir o pedido de uniformização, **eis que a CONJUR-MMA se posicionou favoravelmente à inserção de norma no Regimento Interno do CONAMA destinada a preservar as competências dos demais órgãos e entidades da administração pública federal, dentre eles o próprio MAPA.**

17. Ante o exposto, sugere-se seja inadmitida a uniformização ante à ausência de uma controvérsia jurídica, **ficando ressalvada a possibilidade de que o tema seja novamente submetido à análise deste Departamento caso a alteração proposta pela CONJUR-MMA não seja implementada ou não resguarde a competência do MAPA.** (negrito e grifo nosso)

19. Por fim, a Diretora Substituta da DECOR, no DESPACHO n. 00168/2024/GAB/DECOR/CGU/AGU que aprova a Cota acima citada, **concluiu que tanto o Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA quanto o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA possuem competência sobre o tema "bem-estar animal", contudo, destaca, que especificadamente "bem-estar animal de produção", esta é exclusiva do MAPA**, senão veja:

2. Entretanto, apesar da não admissão, por ora, do pedido de uniformização, vale destacar que o tema pode ser novamente submetido à análise deste Departamento, caso haja controvérsia jurídica envolvendo a competência para dispor sobre o bem-estar do animal de produção e de interesse econômico da cadeia pecuária.

3. Com efeito, ao que se depreende do PARECER n. 00100/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 40), **tanto o Ministério da Agricultura e Pecuária quanto o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima possuem competência para tratar sobre o tema "bem-estar animal"; entretanto, no que concerne especificamente ao bem-estar do animal de produção, a competência seria exclusiva do Ministério da Agricultura e Pecuária.** (negrito e grifo nosso)

20. Portanto, forte nas razões apresentadas, tanto tecnicamente como juridicamente, é que este Ministério entende que o tema *"bem-estar de animais de produção e interesse econômico da cadeia pecuária"* é de competência exclusiva desta Pasta, requerendo, assim, a alteração do artigo 31, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Meio Ambiente, para fazer constar a ressalva apresentada, pois da forma genérica como encontra-se, poderá ensejar insegurança jurídica e questionamentos técnicos.

III. CONCLUSÃO

21. Nesse diapasão, o tema Bem-Estar para Animais de Produção e de interesse econômico é competência do Ministério da Agricultura e Pecuária, à luz do Decreto nº 11.332/2023, que traz a estrutura regimental vigente desta Casa.

22. Portanto, que **não** procede constar em novo regimento interno do CONAMA a criação de uma Câmara Técnica sobre bem-estar animal de modo generalizado: sem especificar a respectiva abrangência, acabou por não excluir os animais de produção do escopo pretendido, sujeitando a possível sobreposição de competências entre as partes envolvidas, conforme já opinado pelos distintos pareceres jurídicos, Nota n. 00038/2024-CONJR-MMA/CGU/AGU), Parecer 100-2024-

23. À oportunidade, o Ministério da Agricultura e Pecuária requer que seja alterado o Artigo 31, do Regimento Interno do CONAMA, para fazer constar a exceção o tópico "bem-estar animal de animais de produção e interesse econômico", recomendando o seguinte texto, *in verbis*:

Art. 31. Compõem o Conama cinco Câmaras Técnicas, com as seguintes denominações e áreas de atuação:

I - Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e BemEstar Animal:

- a) proteção e uso sustentável da biodiversidade;
- b) unidades de conservação e demais áreas protegidas;
- c) florestas e demais formações vegetacionais;
- d) educação ambiental; e
- e) bem-estar animal, **exceto os animais de produção e de interesse econômico da cadeia agropecuária.** (grifo e negrito nosso)

24. Posto isto, requer ainda que a matéria proposta seja levada a Câmara Técnica correspondente e à Câmara Técnica de Assuntos Jurídicos, para análise e manifestação, visando subsidiar a decisão desse Conselho, conforme preceitua o artigo 21 e demais, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Atenciosamente,

Pedro Alves Corrêa Neto

Conselheiro Titular do Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA

Secretário Adjunto de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo - SDI/MAPA

Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA

(assinado eletronicamente)

Anexos:

Portaria do CONAMA nº 821/2023 - Designação de Novos Conselheiros ([34549340](#));

Nota Técnica 3 ([30244498](#));

Nota Técnica 5 ([30326347](#));

Anexo 139ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Meio Ambiente ([32215514](#));

Nota n. 000382024-CONJUR-MMA ([33880822](#));

Parecer 100-2024-CONJUR-MAPA-CGU-AGU ([33937453](#));

Cota n. 00051/2024/DECOR/CGU/AGU SEQ 43-45 ([34150547](#));

Nota Técnica 7 ([34417415](#)).



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO ALVES CORREA NETO, Secretário(a) Adjunto**, em 05/04/2024, às 16:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site: https://sei.agro.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **34580924** e o código CRC **0A38D7EF**.