

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

**DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E
SOCIOAMBIENTALISMO II**

ELCIO NACUR REZENDE

VALMIR CÉSAR POZZETTI

ROGERIO BORBA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito ambiental, agrário e socioambientalismo II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende; Rogerio Borba; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-939-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito ambiental. 3. Socioambientalismo. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL, AGRÁRIO E SOCIOAMBIENTALISMO II

Apresentação

A edição do VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI - A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE - ocorrida em formato virtual no período de 24 a 28 de junho de 2024, consolida o Direito Ambiental, Agrário e Socioambiental como áreas de ampla produção acadêmica em programas os mais diversos, em todos os quadrantes do país.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão. Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento.

Diversamente do ocorrido em edições anteriores, na atual obra constatamos uma diversidade temática tal, incapaz de propiciar um bloco de interesse específico dos pesquisadores, senão que estamos ampliando, cada vez mais, o alcance do Direito Agrário e Socioambiental nos temas discutidos, uma vez que o fenômeno “mudanças climáticas” que tem se mostrado cada vez mais intenso, tem preocupado e suscitado diversas produções acadêmicas, tentando encontrar uma solução. Dessa forma, apresentamos a seguir, os trabalhos desta edição. O Trabalho intitulado “ABORDAGENS CONSTITUCIONAIS INTERSISTÊMICAS AO DIREITO DOS DESASTRES PARA A SOCIEDADE DE RISCO GLOBAL” de autoria de Francisca Cecília de Carvalho Moura Fé, Wilson Franck Junior, discutiu os desafios dos direitos dos desastres em uma “Sociedade de Risco Global”, propondo a integração do Constitucionalismo Intersistêmico como uma abordagem inovadora. Já o trabalho intitulado “A (DESNECESSÁRIA) INTERFACE ENTRE O PROCESSO MINERÁRIO E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL”, de autoria de Luiza Guerra Araújo, Júlia Massadas, Mateus Stallivieri da Costa, tratou de investigar o processo minerário para fins de obtenção de um título autorizativo de lavra e do processo de licenciamento ambiental para fins de obtenção da licença ambiental. Seguindo os mesmos parâmetros, o autor Douglas Loroza Farias apresentou o trabalho denominado “DIREITO INDÍGENA À AUTODETERMINAÇÃO EM RISCO: O AVANÇO DAS ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS NA AMAZÔNIA LEGAL”, evidenciando as ameaças que o avanço de

organizações criminosas ligadas ao narcotráfico gera para as comunidades indígenas, destacando as debilidades da atuação das várias entidades estatais responsáveis por levar a cabo a missão de proteger as terras indígenas.

Já Lorena Fávero Pacheco da Luz, no trabalho intitulado “O ESTUDO DOS ASPECTOS HISTÓRICOS DA PROPRIEDADE PARA A EFICÁCIA DA REORGANIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL”, destaca que a questão agrária no Brasil envolve a concentração fundiária, a violência no campo, como um processo histórico que não foi benéfico para as populações camponesas, para os povos originários e nem para as demais outras minorias. Para Ludimar Santos Silva, Rodrigo Stadtlober Pedroso o ideal de sustentabilidade e preservação ambiental é, certamente, um dos temas mais importantes da legislação e da doutrina do Direito Moderno e no trabalho “POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL E A COLISÃO DE PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES” destaca a necessidade de aplicação da teoria ambiental sustentável. No mesmo sentido, Tônia Andrea Horbatiuk Dutra, destaca em seu trabalho “A TRANSDISCIPLINARIDADE NO RE-PENSAR ECOLOGICAMENTE O DIREITO E A JUSTIÇA” contexto de múltiplas crises que a humanidade vivencia neste início de século, especialmente quanto aos aspectos ecológico-climáticos, provoca o Direito a refletir sobre sua própria capacidade de intervir em termos de promover justiça e atender os diferentes interesses e demandas, adequadamente. Já o trabalho de Tamires da Silva Lima, intitulado “REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E GARIMPAGEM: ORDENAMENTO TERRITORIAL E POSSIBILIDADES DE HARMONIZAÇÃO NORMATIVA” examina a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) em áreas de garimpagem, analisando as normas de ordenamento territorial municipal e as possibilidades de harmonização normativa entre ambas as atividades. Já o trabalho intitulado “OS ACORDOS SETORIAIS COMO (IN) JUSTIÇA AMBIENTAL E A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS DO MARCO DA BIODIVERSIDADE” de autoria de Thiago Luiz Rigon de Araujo, Luiz Ernani Bonesso de Araujo analisa as formas de repartição de benefícios por meio dos acordos setoriais como forma de injustiça ambiental. Já Mariana Barbosa Cirne, Marília Silva Oliveira de Sousa, investigam, no trabalho “RACISMO AMBIENTAL NO BRASIL: UM OLHAR SOBRE O ACESSO DESIGUAL AO SANEAMENTO BÁSICO ATRAVÉS DOS DADOS DO CENSO DE 2022”, o impacto do racismo ambiental no acesso ao saneamento básico pela população negra no Brasil, com base nos dados do censo de 2022 do IBGE. O trabalho intitulado “AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS POR NÃO NACIONAIS: RISCOS E POSSIBILIDADES” de autoria de Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa, Marcio Hiroshi Ikeda, discute o landgrabbing como forma de aquisição de terra por estrangeiros, em face do que prescreve o art. 3º da Lei 5.709, de 1971, para finalidades empresariais. Kryslaine de Oliveira Silva, Roger Luiz Paz de Almeida, no trabalho intitulado “CIDADANIA DEMOCRÁTICA: CONSERVAÇÃO DOS CURSOS D’ÁGUA NA

CIDADE DE MANAUS” discutem que, apesar da natureza mandamental do artigo 225 da constituição federal de 1988, que prevê a necessidade de resguardar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, este direito vem sendo violado, no tocante aos cursos d’água existentes na cidade de Manaus, que sofrem esporadicamente com a ação humana, sendo aterrados, desviados e poluídos. Seguindo esta linha de raciocínio, o trabalho “PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI DA FAUNA SOB A PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE”, de autoria de Victor Paulo Azevedo Valente da Silva, analisa, sob a ótica da política pública de conservação da biodiversidade, a proposta de alteração legislativa à Lei da Fauna (Lei nº 5.197/1967) que vem sendo debatida na Câmara dos Deputados através do Projeto de Lei nº 1.487/2019. Já o trabalho “MEIO AMBIENTE, FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 732.686 /SP”, de autoria de Janaína Rigo Santin, Anna Gabert Nascimento, analisa o Recurso Extraordinário 732.686/SP, que declarou a constitucionalidade da Lei Municipal nº 7.281 /2011 do Município de Marília, na qual trata sobre a competência legislativa do município para legislar em matérias ambientais de interesse local. Dando continuidade à temática ambiental, Adriana Biller Aparicio e Letícia Albuquerque, no trabalho intitulado “JUSTIÇA ECOLÓGICA E TEORIA CRÍTICA DO DIREITO: POR UM CAMPO COMUM PARA DEMANDAS INDÍGENAS E AMBIENTAIS” analisam um modo a identificar novas formas de se pensar as demandas coletivas, especialmente dos povos indígenas e meio ambiente, buscando evidenciar a necessidade de uma Justiça Ambiental e destacando a luta pelos direitos civis e políticos e a constituição da Justiça Ecológica, dos povos indígenas. O trabalho “EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL E OS DESAFIOS PARA A EFETIVA APLICAÇÃO DAS NORMAS AMBIENTAIS NO BRASIL” de autoria de Litiane Motta Marins Araujo, Eduardo Dos Santos Pereira, Camila de Faria Gomes Manhães discorre sobre a evolução do direito ambiental desde Revolução Industrial até a Constituição federal de 1988, no Brasil, destacando os fatores de impedimentos para a efetiva aplicação das normas ambientais e a conquista da sustentabilidade. Já Guilherme de Oliveira Ribeiro, no trabalho “DIREITO AO MEIO AMBIENTE E À ÁGUA POTÁVEL: CONSIDERAÇÕES E PERSPECTIVAS SOBRE A QUESTÃO AMBIENTAL NAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E DO CHILE”, analisa a regulação constitucional do direito ao meio ambiente e o direito à água potável na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988) e na Constitución Política de La República del Chile de 1980 (CPRC/1980) por intermédio do método comparativo. O trabalho intitulado “POLÍTICA NACIONAL DE PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS: UMA AVALIAÇÃO DOS SEUS CONCEITOS, OBJETIVOS E DIRETRIZES” de autoria de Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Mateus Vinicius Kaiser, Frederico de Oliveira Mundstock, realiza uma revisão conceitual a respeito dos conceitos, objetivos, diretrizes e princípios da Política Nacional de

Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), analisando, em especial, os cinco primeiros artigos da Lei Nº. 14.119/2021, responsáveis pela criação da PNPSA. Já Leandro Vinicius Fernandes de Freitas e Isabela Cadore De Almeida Schmitt, analisam a eficácia e importância da Ação Popular na esfera ambiental, destacando seu papel como instrumento de proteção do meio ambiente e exercício da cidadania, no trabalho intitulado “A ACAO POPULAR AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE”. Já o trabalho intitulado “O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE AMBIENTAL NOS ACÓRDÃOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOB A PERSPECTIVA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS”, de autoria de Marcus Luiz Dias Coelho e Marcelo Barroso Lima Brito de Campos investigam o controle de convencionalidade no Supremo Tribunal Federal, no âmbito da sociedade globalizada. Já o trabalho “A PARTICIPAÇÃO POPULAR POR MEIO DAS TOADAS DOS BOI-BUMBÁS DE PARINTINS/AM NA PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL NÃO-FORMAL NA AMAZÔNIA”, de autoria de Eid Badr, Elaine Rodrigues Jerônimo Silva, analisam o impacto da participação da sociedade na preservação ambiental por meio da efetivação da Educação Ambiental em sua modalidade não-formal tendo como instrumentos as toadas dos Boi-Bumbás apresentadas nas diversas edições do Festival Folclórico do Município de Parintins, no Estado do Amazonas. Já a autora Carolina Fabiane De Souza Araújo analisa os conceitos de "greenhushing" e "greenwashing" como distintas abordagens na comunicação das iniciativas de sustentabilidade pelas empresas o trabalho intitulado, no trabalho intitulado “DESEMBARAÇANDO A TRAMA VERDE: EXPLORANDO SIMILARIDADES E DISCREPÂNCIAS ENTRE GREENWASHING E GREENHUSHING”. Seguindo linha de raciocínio semelhante, Douglas Anderson Borges, Arlene Anelia Renk e Silvana Terezinha Winckler, no trabalho intitulado “O CONCEITO DE ATINGIDO POR BARRAGEM NA LITERATURA”, analisam quais os sentidos atribuídos à categoria “atingido” na literatura. Já o trabalho intitulado “PROTAGONISMO JUVENIL AMBIENTAL: AS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS INTEGRADAS A TEMÁTICA DO EMPREENDEDORISMO NA EDUCAÇÃO”, de autoria de Edvania Antunes Da Silva e Valdênio Mendes De Souza, aborda as razões da Política Nacional de Estímulo ao Empreendedorismo do Jovem do Campo através da Lei Nº 14666/2023 em uma discussão articulada com a Base Nacional Comum Curricular - BNCC, descrevendo a atuação da gestão pública municipal na garantia legal de um trabalho na educação que possa impulsionar o desenvolvimento sustentável a partir do empreendedorismo e protagonismo juvenil ambiental. Com igual importância, o trabalho “ENERGIA EÓLICA NO BRASIL: REGULAMENTAÇÃO AMBIENTAL E DESAFIOS SOCIOAMBIENTAIS”, de autoria de Bruna Paula da Costa Ribeiro, Marcos Délli Ribeiro Rodrigues e Natália Ribeiro Linhares, analisa a relevância, os desafios e as perspectivas específicas da energia eólica no cenário brasileiro, com ênfase na resolução do CONAMA 462/2014.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Ambiental, Agrário e Socioambientalismo, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no campo, o acesso à terra e a dignidade de trabalhadores e produtores rurais, em harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem, mas dos biomas e dos demais seres que habitam o planeta, para as futuras gerações possam usufruir da mesma qualidade ambiental que as presentes gerações usufruem..

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Elcio Nacur Rezende - Escola Superior Dom Helder Câmara

Rogério Borba - Centro Universitário FACVEST

Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas

PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DA LEI DA FAUNA SOB A PERSPECTIVA DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE.

PROPOSAL TO AMEND THE FAUNA LAW FROM THE PERSPECTIVE OF A PUBLIC POLICY FOR BIODIVERSITY CONSERVATION.

Victor Paulo Azevedo Valente da Silva ¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar, sob a ótica da política pública de conservação da biodiversidade, a proposta de alteração legislativa à Lei da Fauna (Lei nº 5.197/1967) que vem sendo debatida na Câmara dos Deputados através do Projeto de Lei nº 1.487/2019. A proposta legislativa altera a criação em cativeiro de aves, podendo trazer inúmeras repercussões à conservação da biodiversidade, não se limitando à avifauna. Nesta análise, se utiliza da abordagem racionalista do Direito e Políticas Públicas com a geração de alternativas pela avaliação de soluções genéricas, através de observações às propostas trazidas pelos deputados e às normas de proteção à biodiversidade brasileira, se comparando com os dados do trabalho publicado pelo IBAMA em 2021. Assim, esta análise se traduz em uma abordagem multidisciplinar do tema, com enriquecimento ao debate. Por fim, se avalia a questão da vedação ao retrocesso em matéria ambiental para se apresentar uma proposta intermediária entre àquelas em trâmite na Câmara dos Deputados e que poderá atender de forma mais adequada às diretrizes da Convenção da Biodiversidade, um dos pilares da política pública de conservação da biodiversidade brasileira.

Palavras-chave: Política pública, Biodiversidade, Fauna, Retrocesso, Alteração legislativa

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze, from the perspective of public biodiversity conservation policy, the proposed legislative change to the Fauna Law (Law nº 5,197/1967) that has been debated in the Chamber of Deputies through Bill nº 1,487 /2019. The legislative proposal changes the captive breeding of birds, which could have numerous repercussions on the conservation of biodiversity, not limited to birdlife. In this analysis, the rationalist approach of Law and Public Policies is used with the generation of alternatives through the evaluation of generic solutions, through observations of the proposals brought by deputies and the standards for protecting Brazilian biodiversity, comparing with data from the work published by IBAMA in 2021. Thus, this analysis translates into a multidisciplinary approach to the topic, enriching the debate. Finally, the issue of prohibiting setbacks in environmental matters is assessed in order to present an intermediate proposal between those currently being processed in the Chamber of Deputies and which may more adequately meet the guidelines of the

¹ Mestrando em Direito e Políticas Públicas pela UNIRIO. Especialista em Direito Ambiental pela UNESA e em Direito Público pela UCAM. Analista Ambiental do ICMBio e Chefe do NGI Serra Fluminense.

Biodiversity Convention, one of the pillars of public policy on conservation of Brazilian biodiversity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Biodiversity, Fauna, Setback, Legislative change

1. Introdução

Desde os tempos mais remotos o homem busca a domesticação dos seres vivos, em especial da fauna, seja para sua alimentação, trabalho ou mesmo lazer. E isto não foi diferente com as aves. O hábito de criar aves em gaiolas é quase hereditário em alguns locais do mundo, se repetindo na realidade brasileira. Todavia, mudanças de paradigmas da sociedade moderna e a ampliação de normas de conservação da natureza, que vieram após os alertas do planeta sobre a extrapolação dos limites da exploração dos recursos naturais e aumento da poluição, fizeram com que a fauna (doméstica e silvestre) passasse a receber maior atenção dos tomadores de decisão e dos próprios cidadãos.

Assim, tendo em vista a mudança legislativa proposta em 2019 (Projeto de Lei nº 1.487/2019) sobre a “Lei da Fauna”, que pretendia proibir a criação de pássaros em gaiolas, mas que foi alterada pelo substitutivo, vale investigar se ela se adequa à atual realidade, seja de conceitos sociais, seja de normas formais e princípios que regem o Direito Ambiental. Como ponto basilar se utiliza a pesquisa empírica realizada pelo Ibama em 2021 (IBAMA, 2021), complementada pela bibliografia especializada jurídica e não jurídica, bem como pela experiência empírica do autor, adotando-se a abordagem racionalista do Direito e Políticas Públicas com a geração de alternativas pela avaliação de soluções genéricas (SECCHI, 2016)¹. Neste sentido, se pretende apontar, ao final, uma proposição de alternativa às atuais em tramitação na Câmara dos Deputados.

2. A avifauna brasileira e sua regulamentação

Devido à sua extensão territorial e grande quantidade de biomas diversos, que criam *habitats* únicos e específicos para a fauna, o Brasil figura entre os três países com maior número de espécies de aves silvestres, totalizando 1.971 espécies, dentre residentes ou migrantes reprodutivas, visitantes não reprodutivas e vagantes, sendo 293 aves endêmicas do país (PACHECO *et al.*, 2021).²

¹ Em que pese se utilizar uma abordagem racionalista, se entende suas restrições, especialmente quanto à impossibilidade de isenção de interesses. *In casu*, o ideal seria a aplicação da abordagem argumentativa, com a participação de mais pessoas na análise (SECCHI, 2016). Esta seria, em tese, a abordagem adotada nas comissões legislativas da Câmara, porém acaba sendo deturpada pela falta de análise de múltiplas soluções, se chegando com soluções prontas, baseadas em interesses que os grupos políticos (*Politics*) representam.

² Mesmo com o crescimento desordenado das cidades, incêndios florestais e poluição de todas as formas, os ecossistemas se mostram resilientes e as investigações científicas ampliam o conhecimento sobre novas espécies. Em 2005, os Frish publicaram a belíssima obra “Aves Brasileiras e plantas que as atraem”, que compila cerca de

Nesse sentido, há um crescente interesse dos mais variados tipos em relação à avifauna brasileira. Interesses que podem ser representados nas pesquisas científicas, na conservação da biodiversidade, no ecoturismo, na criação em cativeiro e mesmo na biopirataria e tráfico de animais silvestres.³ As atividades danosas ao meio ambiente e diretamente à avifauna resultaram no alto índice de espécies ameaçadas de extinção no território brasileiro, chegando a 236 táxons de aves em 2018 (MMA, 2018).

Em que pese os surpreendentes números expostos, a legislação específica sobre a fauna brasileira é escassa e antiga, limitando-se à “Lei da Fauna” (Lei nº 5.197/67)⁴, cuja proposta de modificação é objeto do presente trabalho. A referida Lei traz o conceito de fauna silvestre como sendo composta pelos “animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro”.⁵

O mesmo artigo 1º que trouxe a definição exposta, indica que a fauna silvestre é propriedade do Estado. Esta afirmação não significa que é bem do Estado-membro da federação, mas sim do Estado brasileiro. De outra forma, não é um bem da União e, portanto, não há domínio patrimonial de que se possa gozar e dispor, porém se tem o dever de proteger e cuidar desse bem (SILVA, 2007). Na mesma linha aponta FIORILLO (2012), informando serem bens difusos, não passíveis de apropriação. Para MACHADO (2009), se trata de um bem de uso comum do povo e que, por isso, se submete aos critérios de utilidade pública que devem visar a proteção do equilíbrio ecológico.

Por outro ângulo, a proteção e manejo da fauna estão presentes em outras normas infralegais, especialmente Resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)⁶ e Portarias dos órgãos ambientais (com destaque para o Ibama)⁷. Como sendo um dos

1.800 aves catalogadas em território brasileiro pela família (FRISCH, Johan Dalgas; FRISCH, Christian Dalgas. **Aves brasileiras e plantas que as atraem**. 3ª edição. São Paulo: Dalgas Ecoltec – Ecologia Técnica Ltda., 2005.) Ou seja, em um espaço de cerca de dezesseis anos a literatura especializada ampliou em mais de 170 o número de espécies de aves no território brasileiro. Por outro lado, este aumento da biodiversidade de avifauna traz à tona a lembrança de que há possibilidade de espécies já terem sido extintas sem nem mesmo terem sido catalogadas.

³ O tráfico de animais é a terceira maior atividade ilegal no mundo, movimentando em torno de dez a vinte bilhões de dólares anuais. RENTAS. **1º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre, 2014**. Disponível em: https://www.rentas.org.br/wp-content/uploads/2014/02/REL_RENTAS_pt_final.pdf.

⁴ A “Lei da Fauna” revoga a antiga “Lei da caça” (Decreto-Lei nº 5.894/43). Ou seja, há uma importante mudança de paradigma legislativo, alterando a visão da fauna como objeto de caça para um objeto a ser protegido pelo Estado brasileiro.

⁵ A Lei trouxe o sentido amplo de fauna silvestre, que não deve ser confundido com fauna silvestre nativa, esta sim composta exclusivamente por espécies nativas brasileiras, excluindo-se as exóticas. Ao que parece, a *mens legis* foi de proteção incondicional à fauna, independente de ser nativa ou exótica, excetuando-se apenas as domésticas.

⁶ Resoluções Conama que versam, em algum momento, sobre avifauna: 394/2007, 457/2013, 487/2018, 489/2018.

⁷ Em relação à avifauna, Instrução Normativa Ibama nº 10/2011.

componentes do meio ambiente, a proteção à fauna é inserida, por via transversal, na própria Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81).

Ademais, a proteção à fauna foi alçada a nível constitucional no inciso VII, do parágrafo 1º do artigo 225. Relevante regulamentação constitucional se deu na promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, ao fixar as ações de competência da União, Estados e Municípios em matéria ambiental (artigo 23 da Constituição Federal). Assim, há uma importante alteração de competência trazida nos incisos XVIII e XIX do artigo 8º, passando a ser dos Estados a competência para controlar e aprovar criadouros da fauna silvestre (atribuição, até então, do Ibama).

No âmbito das convenções internacionais, vale mencionar que, desde 1975, o Brasil incorporou ao seu ordenamento a Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagem em perigo de Extinção (CITES)⁸, através da qual os países signatários buscam meios de combater as atividades comerciais transfronteiriças que envolvam espécies de fauna e flora ameaçadas de extinção.⁹

Posteriormente, com o advento da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em que o Brasil foi o primeiro a assiná-la em 1992¹⁰, ações para conservação da biodiversidade passaram a ser adotadas pelo governo federal e demais entes federativos de forma a reverter o cenário de ampliação do cenário de ameaças aos ecossistemas, à fauna e à flora.

De forma a atender aos dispositivos da CDB e aos demais compromissos assumidos pelo país nas Conferências das Partes (COP) sucessivas à assinatura da Convenção, outros diplomas legais vão sendo estabelecidos no Brasil (PRATES e IRVING, 2015).¹¹ Dentre as normas estabelecidas, algumas merecem maior destaque para o tema ora abordado.

3. A política pública de conservação da biodiversidade e sua transversalidade

A primeira norma após a assinatura da CDB que vale relacionar é a criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Lei 9.985/2000, com o seu Decreto

⁸ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 54, de 24 de junho de 1975, e promulgada pelo Decreto nº 76.623, de 17 de novembro de 1975 (com alterações posteriores até o Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000).

⁹ FIGUEIREDO (2012), esclarece que a CITES “parte do princípio de que a fauna e a flora silvestre são partes insubstituíveis da natureza e devem ser protegidas para usufruto das futuras gerações”. Em que pese se tratar de uma visão utilitarista dos bens naturais, há que se destacar que a extinção de uma espécie pode afetar todo o equilíbrio de um ecossistema, impactando não só homem, mas todos os outros seres vivos ali dependentes. p. 99.

¹⁰ Aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2, de 3 de fevereiro de 1994, e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998.

¹¹ Na obra, as autoras traçam um histórico e um panorama completo das ações adotadas pelo Brasil desde a adesão à Convenção da Biodiversidade.

regulamentador (Decreto nº 4.340/2002). As Unidades de Conservação da Natureza (UC) são, por definição, espaços territoriais delimitados especialmente protegidos para a conservação dos recursos naturais.¹² No entanto, é importante lembrar que as UC não são a única categoria de espaços especialmente protegidos, sendo incluídas neste conceito as áreas de preservação permanente (APP) e reservas legais (Lei 12.651/2012), terras indígenas e quilombolas, além do bioma da Mata Atlântica que possui regramento próprio definido pela Lei nº 11.428/2006.

Portanto, o Brasil não adota uma única estratégia para a conservação de sua biodiversidade e ecossistemas. Sem dúvidas, as Unidades de Conservação são, por excelência, uma fundamental estratégia para a conservação da biodiversidade, a partir do momento em que se limita, em alguns casos quase que absolutamente (Reservas Biológicas e Estações Ecológicas), a interferência humana. Inclusive, trazendo para o tema proposto, algumas categorias de UC são criadas para a conservação da fauna (Reserva de Fauna ou mesmo o Refúgio da Vida Silvestre – que pode se destinar a conservar espécies-alvo de flora também), em que pese todas envolverem, de certa forma, a conservação da fauna silvestre nativa.

Rememorando as convenções internacionais sobre o tema, a criação de Unidades de Conservação atende a estratégia de conservação da biodiversidade *in situ*, ou seja, no ambiente natural. A estratégia de conservação *ex situ* (em cativeiro) deve ser adotada de forma complementar, e se necessária, à conservação *in situ*.

Diante desta relevante estratégia, o Brasil possui registradas no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), em abril de 2024, 2.945 Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais, abrangendo cerca de 19% do território terrestre e 26% do território marinho brasileiro. Portanto, se verifica que esta é uma estratégia amplamente difundida e utilizada pelos gestores públicos para a conservação da biodiversidade.¹³

Outra norma relevante para este estudo é o próprio Decreto nº 4.339/2002, que institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Ou seja, somente dez anos depois de assinar a Convenção sobre a Diversidade Biológica, o Brasil incorpora ao seu ordenamento jurídico as diretrizes e os princípios necessários para que os objetivos da Convenção sejam efetivamente atingidos.

¹² Vale lembrar que já existiam Unidades de Conservação antes do SNUC, criadas através de normas esparsas (ex.: Parque Nacional do Itatiaia, criado em 1937 através do Decreto 1.173), sem a regulamentação normativa geral. As primeiras normas genéricas para Unidades de Conservação vieram para as Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e para as Estações Ecológicas (ESECs) – Lei nº 6.902/1981 e Decretos nº 88.351/1983 e 99.274/1990.

¹³ Vale a ressalva de que existem Unidades de Conservação “de papel”, que nunca foram efetivamente implementadas. Isto se deve, muitas vezes, pelos incentivos econômicos (especialmente ICMS verde), que leva a uma elevada criação de UC, mas que os entes federativos não possuem condições de implementar. De qualquer forma, este fato não desmerece a execução da política de implementação de UC.

O referido Decreto elenca cinco diretrizes para a conservação da biodiversidade, sendo que as três primeiras envolvem a conservação *in situ* que, como se vê, a preferencial para a conservação da biodiversidade. Ademais, destaca como um dos objetivos específicos (11.1.1) a fiscalização para controle das atividades degradadoras e ilegais, dentre as quais, o aprisionamento e comercialização de animais silvestres.

Como se vê, não se trata da política pública em si, mas de um suporte para política pública. Nesta linha, como destaca BUCCI (2006), é importante lembrar que as políticas públicas não se confundem com as normas que as instituem, tampouco as normas com menção à “política” necessariamente tratarão de políticas públicas.

A seu turno, como se observa, a política pública brasileira de proteção à biodiversidade não se resume a uma única norma, mas a um conjunto normas que vão desde Leis e Decretos até normas infralegais como Resoluções do Conama ou Portarias dos órgãos ambientais. Desta forma, não há uma política pública para conservação da biodiversidade formalmente definida¹⁴, porém há um conjunto de normas que dão suporte à concretização do fim de conservar a biodiversidade brasileira, trazendo os elementos destacados por BUCCI (2006) para uma política pública completa: fins, objetivos, princípios, diretrizes, instrumentos, sistema, planos, programas e projetos. Ademais, se subsume ao conceito trazido pela mesma autora, que aqui merece ser transcrito: “política pública é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”.

Aqui se identifica que, em último grau, esse conjunto de ações de conservação da biodiversidade visa concretizar o direito de todos ao meio ambiente equilibrado e para preservar esse mesmo direito às futuras gerações. E é aí que entra a transversalidade das ações de conservação, uma vez que é impossível somente o Direito tutelar por meio de normas a conservação da biodiversidade.

¹⁴ Bem apontam PRATES e IRVING (2015): “(...) no país, são inúmeros os instrumentos jurídicos que orientam as políticas públicas no que diz respeito à conservação da biodiversidade com foco em áreas protegidas. No entanto, frente às novas metas estabelecidas, (tanto as Metas de Aichi quanto as metas nacionais em seu rebatimento), é fundamental que se busque um “olhar” mais estratégico e integrado sobre esses instrumentos. Além disso, seria imprescindível que as estratégias de desenvolvimento adotadas pelo país pudessem harmonizar os interesses econômicos com aqueles dirigidos à conservação da biodiversidade, uma vez que estes não são excludentes e nem contraditórios, em tese.” PRATES, Ana Paula Leite & IRVING, Marta de Azevedo. *Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi*. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5. Nº 01, jan-jun, 2015. p. 53.

Aliás, grande parte das normas aqui citadas advêm de estudos de outras disciplinas que subsidiaram a tomada de decisão do legislador e/ou do Poder Executivo. Apenas a título de exemplo podemos identificar a multidisciplinaridade, característica das políticas públicas (BUCCI e COUTINHO, 2017), no estabelecimento de determinada Unidade de Conservação. Antes de qualquer normatização são realizados estudos por biólogos, geógrafos, sociólogos, dentre outros, para definir a pertinência e o objetivo de delimitação de um determinado espaço territorial brasileiro como uma Unidade de Conservação. No mesmo sentido, só há sentido em normatizar espécies de fauna ameaçadas de extinção se houver dados científicos (oriundos das ciências biológicas).¹⁵

A falta da interdisciplinaridade, ao se avaliar uma política pública, leva a tomadas de decisão equivocadas (ou não, podem ser deliberadamente no sentido contrário ao do interesse público).

4. O Projeto de Lei nº 1.487/2019 e sua desvirtuação

O Projeto de Lei (PL) nº 1.487/2019 foi apresentado pelo Deputado Federal Nilto Tatto, em 14 de março de 2019, com o objetivo de proibir a criação de pássaros em gaiola ou viveiros (independente se nativos ou exóticos), previa inserir o parágrafo único no art. 9º e criar o art. 10-A, na Lei 5.197/1967, na forma abaixo transcrita:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 9º

Parágrafo Único. O disposto no caput não se aplica à manutenção doméstica de Passeriformes em gaiolas ou viveiros.

.....”(NR)

“Art. 10-A. A criação, manutenção ou guarda domésticas de Passeriformes de quaisquer espécies, nativas ou exóticas, silvestres ou domésticas, em gaiolas, viveiros ou equivalente, é proibida.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor 180 dias após sua publicação.¹⁶

Dentre as justificativas, o Deputado apresenta a evolução de práticas da sociedade brasileira que atualmente visam o bem-estar animal, sendo o engaiolamento de aves uma prática

¹⁵ Como informado por FIGUEIREDO (2012): “A interdisciplinaridade, na verdade, é característica de toda ciência que tenha por objeto a proteção do meio ambiente.”

¹⁶ Há, aqui, uma incoerência, haja vista que, observando o intuito do legislador, seria correto usar o termo “aves” e não Passeriformes, que se limita a uma Ordem dentro da Classe Aves. Utilizando-se a Ordem Passeriformes estariam sendo excluídos desta proteção almejada pelo parlamentar na exposição de motivos, os Psitacídeos (Araras, Papagaios, por exemplo).

de maus-tratos que vai contra a natureza daqueles animais. Ainda são citadas as questões de tráfico de fauna, que serão analisadas de forma mais profunda mais a frente neste trabalho.

Em 12 de dezembro de 2019, o relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS), Deputado Federal Joaquim Passarinho, apresenta seu parecer e um substitutivo. Em seu parecer, o Deputado aponta que a criação de pássaros em cativeiro é uma atividade sociocultural desenvolvida no Brasil e em vários países, indica que é uma atividade lícita, amparada pela CDB e que a CITES não proíbe a criação em cativeiro nem de espécies ameaçadas. Acrescenta que a CPI do tráfico de fauna, em seu relatório final, recomendou a criação *ex situ* e destaca que a criação em cativeiro deve ser incentivada pelo poder público, considerando o potencial de conservação das espécies e as questões econômicas envolvidas (mercado Pet). Por fim, afirma que o PL original pode trazer externalidades negativas como incentivar o tráfico de animais e impactar a economia brasileira.

Diante disso, o Deputado apresenta o seguinte substitutivo:

O Congresso Nacional decreta: Art. 1º A Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 9º

Parágrafo Único. O disposto no caput não se aplica à captura de Passeriformes.”(NR)

“Art. 10-A. Fica proibida a captura de passeriformes na natureza.

Parágrafo Único. É permitida a criação, manutenção e comercialização de Passeriformes de quaisquer espécies, nativas ou exóticas, silvestres ou domésticas, desde que observado o disposto no artigo 8º e satisfeitas as exigências legais.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor 180 dias após sua publicação.

Como se verifica, há uma total inversão da proposta inicial. Se na proposta inicial o Deputado tinha como objetivo vedar a criação de qualquer pássaro em gaiola (silvestres ou exóticos), a proposta do substitutivo vem no sentido contrário de manter a possibilidade de criação de pássaros silvestres e exóticos em gaiolas, algo que já é possível atualmente e não necessitaria de regulamentação. Entretanto, ao menos neste momento, o relator mantém a vedação de captura de animais silvestres no ambiente natural.

Somente em 2021, após não haver propostas de emendas ao substitutivo, o PL volta à votação na Comissão. Porém, considerando o apensamento do PL nº 249/2021, de autoria do Deputado Federal Roberto de Lucena, que versa sobre a proibição de fabricação, venda e comércio de gaiolas de pássaros e similares em estabelecimentos comerciais e feiras livres, o processo retorna ao relator para refazer seu parecer.

Assim, o Deputado Joaquim Passarinho (relator) refaz seu parecer incluindo a análise do PL nº 249/2021. Neste parecer o relator reforça as justificativas já expostas no parecer anterior, de 2019, mas acrescenta algumas novas informações, que o fazem alterar o substitutivo. Diz o relator que “dessa forma, faz-se necessária regulamentação que proíba a captura de passeriformes sem prévia autorização da autoridade competente. Todavia, com a devida permissão, deve ser admitida a captura de Passeriformes de quaisquer espécies, nativas ou exóticas, silvestres ou domésticas, desde que para prática de conservação *ex-situ*, conservação de patrimônio genético, atividades de resgate e salvamento e para a formação de novos plantéis por criadores autorizados, observadas as exigências legais. Além disso, consente-se a criação, a manutenção e a comercialização de Passeriformes de quaisquer espécies, nativas ou exóticas, silvestres ou domésticas, desde que observado o disposto no artigo 8º da Lei 5.197, de 1967, e satisfeitas as exigências legais.” Por fim, rejeita o PL nº 249/2021 por entender que as gaiolas são necessárias para a criação *ex situ*.

Com a nova proposta, o substitutivo passa a ter a seguinte redação:

O Congresso Nacional decreta: Art. 1º A Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967, passa a vigorar acrescida dos seguintes dispositivos:

“Art. 9º Parágrafo Único. O disposto no caput não se aplica à captura de Passeriformes.”(NR)

“Art. 10-A. Fica proibida a captura de passeriformes na natureza, sem autorização prévia da autoridade pública competente.

§ 1º É permitida a captura de Passeriformes de quaisquer espécies, nativas ou exóticas, silvestres ou domésticas, desde que para prática de conservação *ex-situ*, conservação de patrimônio genético, atividades de resgate e salvamento e para a formação de novos plantéis por criadores autorizados, observadas as exigências legais.

§ 2º É permitida a criação, manutenção e comercialização de Passeriformes de quaisquer espécies, nativas ou exóticas, silvestres ou domésticas, desde que observado o disposto no artigo 8º e satisfeitas as exigências legais.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor 180 dias após sua publicação.

Essa sutil alteração no parecer traz uma enorme diferença no substitutivo para a conservação da avifauna silvestre. Ao introduzir a possibilidade de captura de Passeriformes nativos para a conservação *ex situ* e para a formação de novos plantéis, ainda que sendo observadas as exigências legais, a proposta normativa amplia sobremaneira a apanha de Passeriformes *in situ*, facilitando as ações do tráfico, adulteração de registros e maus-tratos, como serão avaliados no próximo item deste trabalho.

Contudo, ainda vale mencionar que o parecer é aprovado na CDEICS e segue para a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS), na qual o Deputado

Federal Nelson Barbudo é o responsável pela relatoria do PL. Em seu parecer, o Deputado destaca a contradição do substitutivo nas novas redações dos artigos 9º, parágrafo único e 10, uma vez que proíbe a captura e manutenção em cativeiro (parágrafo único do art. 9º) e depois permite, desde que autorizada (art. 10).

Quanto ao mérito, o Deputado relata que os milhares de criadores se submetem ao SisPass e ficam obrigados a registrar todas as alterações, além da autorização exigir o anilhamento e as anilhas serem especificadas pelo Ibama. Sugere que se aproveite a oportunidade para obrigar os criadores registrados de pássaros silvestres a repovoar as áreas naturais, soltando 20% dos filhotes nascidos em cativeiro. Ao final, rejeita o substitutivo do PL nº 1.487/2019. Todavia, após o prazo de emendas, o relator, sem alterar suas justificativas, modifica sua disposição final para aprovar o substitutivo na forma apresentada pela CDEICS.

Ainda em 2021, o relator apresenta uma emenda ao voto anterior, considerando as contribuições da CMADS, acrescentando o parágrafo 3º no artigo 10-A, nos seguintes termos: “para fins de conservação das espécies nativas constantes na lista federal das espécies ameaçadas de extinção, ficam os órgãos ambientais autorizados a requisitar por ano, 20% das espécies nascidos e registrados anualmente em criadouros e empreendimentos autorizados e/ou licenciados para a composição de programas oficiais de reintrodução de espécies nativas.” Esta última proposição é aprovada por maioria na CMADS (onze votos a favor e seis contrários).

Por fim, na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), o relator, Deputado Federal Capitão Augusto, apresenta seu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e adequada técnica legislativa do PL nº 1.487/2019, na forma do substitutivo e com a complementação da CMADS.

Apesar de a CCJ não avaliar o mérito da proposta, o relator faz questão de registrar que “como autor da Frente Parlamentar dos Criadores de Pássaros Domésticos, Exóticos e Nativos na Câmara dos Deputados, não poderia deixar de, primeiramente, contextualizar a importância do que está em deliberação com este projeto. Criar é preservar. Apesar disso, criadores de aves no Brasil têm encontrado dificuldades para o desenvolvimento de sua função, sobretudo, no que diz respeito à regularização da atividade. Portanto, além do cuidado das aves, essa rede de atuação gera mercado de trabalho e, por consequência, renda para o país. Só no estado de São Paulo há, em média, 90 a 100 mil criadores de pássaros, sejam amadores ou profissionais. Logo, é preciso que este parlamento dê a devida atenção e respaldo a esses profissionais, sendo o substitutivo aprovado na Comissão de Meio Ambiente e

Desenvolvimento Sustentável um importante passo nessa direção.” Após uma correção de erro material, o relator novamente confirma seu parecer em 27 de junho de 2023 (último andamento do PL).

E aqui é importante lembrar das afirmações de Bobbio (1986). A nossa democracia deveria ter como característica a representação política, na qual o representante persegue os interesses da nação. Todavia, o que se observa a representação de interesses particulares (de grupos), espelhando um mandato imperativo. Justamente a sanção para o mandato imperativo, ou seja, aquele representante que age pela representação da nação, é a perda de apoio político de seu partido (e de seus eleitores).

Ao menos na justificativa do Deputado resta clara a intenção na aprovação do substitutivo, em que pese não ter sido confrontada a norma, apenas genericamente, com os demais dispositivos legais e constitucionais e nem mesmo avaliada junto aos órgãos ambientais que, como se verá, poderia ter trazido importante esclarecimento às Comissões da Câmara dos Deputados.

Resumidamente, as justificativas trazidas pelos Deputados relatores nas três comissões envolvem: (i) atividade de criação de pássaros é cultural; (ii) é um importante setor da economia, que gera produção e emprego (incluído no mercado Pet); (iii) a criação *ex situ* se traduz na conservação das espécies; (iv) há normas regulamentadoras suficientes para que a prática continue sendo lícita.

5. O Diagnóstico do IBAMA sobre a criação amadorista em 2021

Entretanto, essa não é a visão do Ibama que, através de seus servidores que possuem formação interdisciplinar, elaborou o diagnóstico da criação amadorista de passeriformes entre 2004 e 2020, utilizando-se de pesquisa empírica com dados do próprio órgão e do Sistema Informatizado de Gestão da Criação de Passeriformes (SisPass).¹⁷ (IBAMA, 2021)

O SisPass monitora toda a criação de Passeriformes (Psitacídeos têm regramento diverso, aqui não abordado) e é auto declaratório, ou seja, o criador autorizado registra seu

¹⁷ Criado pela Instrução Normativa Ibama nº 1, de 24 de janeiro de 2003. É importante mencionar que, após o advento da Lei Complementar nº 140/2011, a utilização do SisPass passou a ser compartilhada com os Estados, em que pese continuar se tratando de um sistema federal.

plantel e o atualiza (fugas, nascimentos, óbitos, transferências). No entanto, os órgãos de fiscalização podem verificar a regularidade dos planteis a qualquer momento, por força do art. 55 da Instrução Normativa (IN) Ibama nº 10/2011.

Sendo o objeto de análise a criação amadorista do estudo do Ibama, cabe destacar alguns requisitos para se enquadrar nesta categoria: (i) pessoa física; (ii) cativeiro sem finalidade comercial; (iii) somente espécies de Passeriformes descritas nos Anexos I e II da IN Ibama nº 10/2011; (iv) mínimo de uma e máximo de cem aves por criador, sendo permitido apenas um criador por endereço.

Segundo os dados do diagnóstico do Ibama, até julho de 2020 eram 253.868 criadores amadores registrados regularmente (444.441 registrados no total, incluindo irregulares no sistema), que possuíam 3.579.419 espécimes em seus planteis, perfazendo uma média de 8,05 aves por criador.

Coincidentemente, conforme o mesmo documento, as espécies que figuram entre as mais criadas estão também entre as mais apreendidas nas ações de fiscalização do Ibama e demais órgãos, algumas, inclusive, ameaçadas de extinção localmente (*Curió – Sporophila angolensis*, nos estados de SP, ES, RJ, MG, PR, RS, SC) ou nacionalmente (caso do Pixoxó – *Sporophila frontalis*).

E aqui é fundamental ressaltar a origem das aves. Conforme o conhecimento empírico, é extremamente comum, em ações de fiscalização, o cidadão informar ao agente de fiscalização que “apanhou a ave silvestre na natureza, mas que iria regularizá-la”. Como se verifica no art. 8º da citada IN, não existe possibilidade de “regularização” de ave retirada do ambiente natural. A origem se dá através da aquisição de um criatório comercial, da transferência de um outro criador amador (sem contraprestação financeira) ou de uma cessão do órgão ambiental competente (o chamado “fiel depositário”).

As aves são anilhadas em seu nascimento (até o oitavo dia de vida) para que a anilha, que é inviolável, consiga ser fixada na pata do animal, sem lhe causar sofrimento (cada anilha possui diâmetro determinado para cada espécie). Após este período, o anilhamento pode causar ferimentos no animal, chegando à amputação da pata e óbito.

Nesse sentido, o ato de retirar um animal do ambiente natural para, posteriormente, inserir uma anilha para criar um “ar de legalidade” não só é cruel com o animal, como é relacionado ao crime de utilização de selo público irregularmente (art. 296 do Código Penal), além da multa prevista no art. 24 do Decreto nº 6.514/2008 e do crime do art. 29 da Lei 9.605/1998.

Justamente neste ponto destacado acima é que estão as maiores irregularidades encontradas pelo Ibama. O órgão relata uma série de irregularidades nos planteis amadoristas: estocagem de anilhas para esquentamento de aves oriundas da natureza; limpeza de plantel para ocultar irregularidades (declarações falsas de fuga); alterações cadastrais fraudulentas; reutilização de anilhas; formação de quadrilhas.

Ou seja, a maior parte das irregularidades de criação de aves *ex situ* está inserida no âmbito dos criadores amadores. A criação amadorista, como se vê pelos números apresentados, é pulverizada por todo o território nacional, sendo impossível sua fiscalização *in loco*. Somado a isto, a possibilidade de cada criador amador ter até cem aves, dificulta a conferência de todas as anilhas em campo (que possuem milímetros), favorecendo a adulteração de anilhas e os planteis irregulares.

Vale destacar que o criador amador, em teoria, não pode comercializar suas aves, mas pode transferir a outros criadores amadores. Na prática, essa possibilidade abre um enorme comércio não regulado, porém muito aquecido. A ideia da transferência de aves era a de ampliação da variabilidade genética, mas, na prática, gerou uma atividade comercial em que aves chegam a ser comercializadas por mais de cem mil reais, sem qualquer controle governamental (e isso é ainda mais potencializado pela existência de torneios legalizados, em que uma ave vencedora passa a ser valorizada no mercado informal).¹⁸

O documento traz, ainda, contra-argumentos aos pontos levantados nos pareceres dos relatores do PL nº 1.487/2019. Sobre o principal, que seria a conservação *ex situ*, esclarece o Ibama que a contribuição da atividade de criação amadorista é muito baixa para a conservação ambiental por alguns motivos: (i) aves com baixa variabilidade genética. Os criadores procuram sempre aves com os melhores cantos, coloração, etc, e, assim, realizam uma seleção artificial com cruzamento entre estes espécimes; (ii) geração de aves híbridas (cruzamento entre subespécies). Esta prática foi proibida em 2011, mas continua a ocorrer de forma irregular; (iii) baixa disponibilização de aves para projetos de reintrodução (que poderia ser superada pela última proposição no PL ao passar pela CMADS).

Merece destaque a contra-argumentação de que a criação *ex situ* reduziria a apanha e o tráfico de animais silvestres. Como os dados do Ibama esclarecem, as espécies com maior número de espécimes em criadores são aquelas que mais são objeto de tráfico. Ou seja, não se

¹⁸ Conforme o diagnóstico do Ibama, durante os 16 anos pesquisados, “foram realizadas 10.363.741 transferências (...). O volume de transferências anuais de aves e de nascimentos declarados não é compatível com uma criação considerada amadorista, sem fins econômicos, se compararmos, por exemplo, com criadores comerciais de animais silvestres”. Op. cit. p. 124.

observou, desde 1972 (ano em que a criação foi regulamentada), qualquer alteração nesse padrão de pressão sobre principais espécies.

6. A análise como política pública

Como se demonstrou no item 3, a política pública de conservação da biodiversidade brasileira é composta por diversas normas que tem por objetivo efetivar o direito insculpido no art. 225 da Constituição Federal. O problema trazido pelo PL 1.487/2019, para alterar a Lei da Fauna, foi o da manutenção em cativeiro (gaiolas ou viveiros) de passeriformes. Conforme a argumentação do proponente, esta prática desrespeita as aves e, em último grau, impacta na conservação da biodiversidade.

O PL, como se verificou, foi desvirtuado para manter a licitude do cativeiro e, ainda, acrescentar a possibilidade de apanha de passeriformes no ambiente natural para criação em cativeiro, hoje completamente vedada (não há nenhum tipo de caça ou apanha autorizado neste momento, com exceção dos fins científicos).

Em contraposição, mas também visando a proteção da biodiversidade, incluindo a fauna, se tem o SNUC, com as unidades de conservação da natureza realizando o papel de proteção *in situ* dos espécimes da fauna e flora silvestres, e a própria CDB com as diretrizes para a conservação, preferencialmente, *in situ*.

O diagnóstico apresentado pelo Ibama em 2021 deixa claro que a criação amadorista de passeriformes em (quase) nada contribuiu ou contribui para a conservação da biodiversidade. Pelo contrário, o sistema atual apresenta inúmeras falhas que acabam por facilitar a manutenção em cativeiro de aves retiradas do ambiente natural.

Verifica-se que o legislador, ao propor o PL e, depois, o substitutivo, poderia ter se valido de uma abordagem racionalista da política pública, buscando as alternativas de solução. Como esclarece SECCHI (2016), na geração de alternativas deve-se pensar, inicialmente, na manutenção do *status quo*, ou seja, não alterar a situação atual. Ainda na abordagem racionalista deve ser buscado o afastamento de outros interesses, se buscando o ideal para a sociedade.

No caso em tela, diante do cenário apresentado pelo Ibama, a manutenção do atual cenário não parecer ser uma boa alternativa. Neste caso, se pode avaliar pela vertente do direito material, trazida por BUCCI (2019). Ainda que todas as instituições responsáveis pela

fiscalização atuem, o resultado da política pública não tem sido satisfatório para atender ao seu objetivo final, a proteção da fauna.

Assim, avalia-se a primeira proposta do PL, a de proibir todo o tipo de passeriforme em gaiola. Por mais apego aos animais que se tenha, é necessário lembrar que algumas aves já são domesticadas, como é o caso das exóticas. Estas aves não podem (e nem conseguem) viver no ambiente natural, sob o risco de afetarem todo o equilíbrio ecológico do país, competindo com espécies nativas e introduzindo novos hábitos no sistema. Portanto, a segunda alternativa, proibição total, também não parece ser razoável.

A terceira alternativa é o oposto da segunda, no sentido de ampliar as possibilidades de cativeiro, permitindo a apanha de passeriformes *in situ* para criação de planteis. Ora, se a manutenção do *status quo* já foi descartada por não estar trazendo a efetiva proteção à biodiversidade, a ampliação da exploração da fauna silvestre certamente trará maior impacto negativo à conservação.

Portanto, se faz necessária uma quarta alternativa. Uma solução genérica seria uma regulamentação diversa para populações inseridas em unidades de conservação. Como já exposto ao longo deste estudo, as unidades de conservação são, por excelência, os ambientes preferenciais para a conservação *in situ*. Desta forma, chega a ser contraditório que no interior de uma unidade de conservação haja criação amadorista de passeriformes.

Se a unidade de conservação abriga os espécimes silvestres e os entes federativos estão empenhados em protegê-los, não há sentido em manter criações *ex situ* naquele ambiente, sob pena de: (i) introdução de doenças no ambiente natural, com possíveis solturas ou fugas; (ii) inserção de espécies que não são daquela região; (iii) exploração da fauna silvestre, naturalmente mais abundante em uma unidade de conservação, com ampliação de esquemas para “esquentamento” de anilhas.

É importante lembrar que as unidades de conservação não se restringem ao grupo da proteção integral, havendo várias categorias de unidades de conservação de uso sustentável, em que a população reside em seu interior. Ainda assim, estas unidades de conservação são verdadeiros santuários para as espécies de fauna e flora, devido às regras mais rígidas definidas pelos seus Planos de Manejo.

Não custa recordar que a criação amadorista não possui um viés preservacionista (como demonstrou o Relatório do IBAMA, 2021). Pelo contrário, a criação amadorista permite

que o registrado tenha de um a cem pássaros em seu plantel, de acordo com sua “necessidade e interesse”, voltando-se apenas, como o próprio nome diz, a uma criação sem profissionalismo. Além da falta de compromisso preservacionista, a criação amadorista gera situações de fome, maus-tratos e doenças às aves, uma vez que não há qualquer juízo de valor quanto às condições financeiras e psicológicas daqueles que são registrados, se concedendo uma autorização a um cidadão comum para manter a fauna silvestre em sua residência.

Quando a CDB aborda a conservação *ex situ*, justamente está significando a conservação dos espécimes fora do seu ambiente natural, mas com este viés conservacionista. Qual o viés conservacionista que existe na criação de uma única ave em cativeiro de forma amadorista?

Por isso, como bem informa ANTUNES (2011) ao abordar o surgimento das áreas protegidas, a destinação de um determinado espaço geográfico com o intuito de protegê-lo de maneira especial, lhe retira a circulação econômica (ainda que parcial nas unidades de conservação de uso sustentável). Ou seja, se reforça que um dos compromissos assumidos na CDB é a conservação *in situ*.

Vale, ainda, mencionar algo não avaliado pelo legislador, o princípio da vedação ao retrocesso em matéria ambiental. Como trazido por SARLET e FENSTERSEIFER (2011, p. 203): “a garantia constitucional da proibição do retrocesso contempla dois conteúdos normativos que se complementam: se, por um lado, impõe-se ao Estado a obrigação de ‘não piorar’ as condições normativas hoje existentes em determinado ordenamento jurídico (...), por outro lado, também se faz imperativo, especialmente relevante no contexto da proteção do ambiente, uma obrigação de ‘melhorar’, ou seja, de aprimorar condições normativas – e também fáticas – no sentido de assegurar um contexto cada vez mais favorável ao desfrute de uma vida digna e saudável pelo indivíduo e pela coletividade como um todo.” Os autores denominam este último imperativo de “cláusula de progressividade”.

Como se observa no caso em análise, o legislador deteriora a condição legislativa ao permitir, inclusive, a retirada de aves silvestres do ambiente natural para criação *ex situ*, algo, atualmente, só admitido em casos excepcionais com fins conservacionistas. Não parece ser essa a *mens legis*, mas sim a de admitir a criação em cativeiro de espécimes retirados de seu ambiente natural, ainda que com autorização do órgão competente, porém sem uma finalidade verdadeiramente conservacionista.

É digno de nota a tentativa de se obrigar ao criador a doação de parte de seu plantel para ações conservacionistas e reintrodução no ambiente natural. Todavia, como já se demonstrou ao longo deste trabalho, sem a abordagem multidisciplinar o legislador não observou a dificuldade que seria, na prática, este trabalho e o impacto ambiental que poderia causar.

7. Considerações finais e uma proposta de encaminhamento

Diante do exposto, se identificou que ao se realizar a proposta de uma alteração de um instrumento da política pública de proteção à biodiversidade, não foi aplicada a abordagem de análise da política pública e nem houve a preocupação com sua inter e multidisciplinaridade.

As propostas legislativas foram de um extremo ao outro, de proibir toda e qualquer criação de pássaro em gaiola, até continuar permitindo a criação em cativeiro e ampliar para a possibilidade de apanha de aves silvestres no ambiente natural.

Aqui se propõe um meio termo, de forma que se amplie a efetividade da conservação *in situ*, que é uma das principais diretrizes da política pública de conservação da biodiversidade, espelhada em normas brasileiras e convenções internacionais.

A proposta de se vedar a criação amadora nas unidades de conservação da natureza atingiria cerca de 19% do território brasileiro (isso sem excetuar as unidades de proteção integral) e proporcionaria maior proteção e menor exploração sobre a fauna silvestre abrigada nestes espaços legalmente protegidos, sem implicar em grandes repercussões econômicas.

Ademais, a proposta de restringir a criação *ex situ* nas Unidades de Conservação atenderia à “cláusula da progressividade”, ao se garantir maior proteção à conservação da biodiversidade, garantindo que seus elementos estejam mantidos para as atuais e futuras gerações, como determina a Constituição Federal em seu art. 225.

8. Referências

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Áreas Protegidas e Propriedade Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

BRASIL. **Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967**. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1967]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5197compilado.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2, de 03 de fevereiro de 1994**. Aprova o texto do Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Brasília, DF: Congresso Nacional [1994]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-2-3-fevereiro-1994-358280-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998**. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. Brasília, DF: Presidência da República [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 3.607, de 21 de setembro de 2000**. Dispõe sobre a implementação da Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3607.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Regulamenta artigos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4340.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília, DF: Presidência da República [2011]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 14 abr. 2024.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1.487, 14 de março de 2019**. Insere dispositivo na Lei 5.197, de 3 de janeiro de 1967, para proibir a criação de pássaros em gaiola e viveiros. Brasília, DF: Câmara dos Deputados [2019]. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2193953>. Acesso em: 22 abr. 2024

CITES. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora. Disponível em: <https://cites.org/sites/default/files/eng/disc/CITES-Convention-EN.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo.** 6ª ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** *In:* Políticas Públicas: Reflexões sobre o Conceito Jurídico (Maria Paula Dallari Bucci, org.). São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 1-50.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. **Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas.** *In:* Inovação no Brasil: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017, p. 313-340.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Método e Aplicações da Abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP).** Revista Estudos Institucionais, v. 5, n. 3, p. 791-832, set./dez 2019.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de Direito Ambiental.** 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRISCH, Johan Dalgas; FRISCH, Christian Dalgas. **Aves brasileiras e plantas que as atraem.** 3ª edição. São Paulo: Dalgas Ecoltec – Ecologia Técnica Ltda., 2005.

IBAMA. **Instrução Normativa nº 10, de 10 de setembro de 2011.** Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/IN0010-190911.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2024.

IBAMA. **A criação amadorista de passeriformes no Brasil: diagnóstico da criação de 2004 a 2020.** Brasília/DF: IBAMA, 2021.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MMA. **Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção: Volume III – Aves.** 1. ed. Brasília, DF: ICMBio/MMA, 2018.

PACHECO, J.F. *et al.* **Annotated checklist of the birds of Brazil by the Brazilian Ornithological Records Committee.** Second edition. Ornithol. Res. 29, 94–105, 2021.

PRATES, Ana Paula Leite; IRVING, Marta de Azevedo. **Conservação da biodiversidade e políticas públicas para as áreas protegidas no Brasil: desafios e tendências da origem da CDB às metas de Aichi.** Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 5. Nº 01, jan-jun, 2015.

RENCTAS. **1º Relatório Nacional sobre o Tráfico de Fauna Silvestre, 2014**. Disponível em: https://www.renctas.org.br/wp-content/uploads/2014/02/REL_RENCTAS_pt_final.pdf. Acesso em: 22 abr. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.