Parecer Nº 540.000.001/2015 – GECOF/COFAU/SUGAP/IBRAM
Interessado: Secretaria de Relações Institucionais e Sociais
Referência: Ofício nº 215/2015 – SERIS/SURI
ASSUNTO: Análise do Projeto de Lei 153/2015, que dispõe sobre a criação de aves nativas de origem silvestre domesticadas no Distrito Federal.

I. INTRODUÇÃO

Esta Informação Técnica versa sobre a análise do Projeto de Lei 153/2015 que dispõe sobre a criação de aves nativas de origem silvestre domesticadas no Distrito Federal, com o enfoque nas conseqüências ligadas à operacionalização das regras previstas no projeto.

O Projeto de Lei 153/2015 ora posto a análise técnica vem atender aos anseios da Gerência de Controle sobre o uso da Fauna, da Coordenação de Fauna do IBRAM, que constantemente se depara com impasses no que se refere à atividade de criação de passeriformes amadores em ambiente doméstico. O legislador foi muito feliz ao abordar este tema, pois a ressalta a importância da conservação ambiental dos passeriformes.

Passeriformes é uma ordem das aves que apresentam características morfológicas que permitem o empoleiramento. Eles são divididos em duas subordens: Suboscines e Oscines, estes últimos também denominados de pássaros canoros.

Atualmente, somente espécies de pássaros canoros são autorizadas para criação amadorística no Brasil e muito se deve à atração pelo canto destas aves.

Transformar em lei as regras de criação de passeriformes no Distrito Federal demonstra a real intenção da Câmara Legislativa do Distrito Federal em combater esta atividade criminosa escondida entre reais amadores da fauna.

Por tratar de um assunto tão caro e tão sensível, este projeto precisa ser analisado minuciosamente para que as medidas apresentadas não prejudiquem as ações de conservação ambiental, não prejudiquem as medidas de combate ao tráfico de animais e tampouco atrapalhe a rotina de criação dos passeriformes.

- Consulta a outros órgãos interessados

Antes da análise do conteúdo do projeto de lei, é preciso avaliar quais outras instituições públicas devem ser consultadas para realizar igual análise.

Em consonância com o Acordo de Cooperação Técnica 38/2013, assinado entre o IBRAM/SEMARH/IBAMA, que estabelece a gestão compartilhada dos recursos faunísticos do Distrito Federal, compete ao Governo do Distrito Federal, por intermédio da SEMARH, "**normatizar, no âmbito de suas competências, as autorizações de uso e manejo dos recursos faunísticos e as respectivas ações de monitoramento, controle e fiscalização, com observância à legislação federal**", assim, é de extrema importância que a Diretoria de Biodiversidade e Florestas – DBFLO do IBAMA seja consultada para se verificar se a proposta está de acordo com a legislação federal.

Além disso, por ser um assunto relacionado à proteção dos animais, este projeto de lei deve ser repassado para o Comitê Intersetorial da Política Distrital aos Animais - CIPDA, instituído, no âmbito da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, pelo Decreto nº 34.664 de 12 de setembro de 2013, visto que segundo o inciso I do artigo 2º deste

decreto, é atribuição deste comitê "avaliar e emitir parecer relativo (sic) sobre as questões correlatas às ações de proteção aos animais".

Assim, sem adentrar ao conteúdo do referido Projeto de Lei, esta Gerência indica que o mesmo tenha sua tramitação vinculada aos pareceres do IBAMA e do CIPDA, pois são entes interessados e competentes para argüir sobre o que versa este projeto.

II. ANÁLISE DO PROJETO DE LEI

- Quanto a Justificação

O Legislador foi preciso ao justificar a elaboração de um texto legal sobre a criação e comercialização baseado no incentivo a domesticalização de espécies com interesse econômico bem como no incentivo a criação de criadouros de tais espécies, pois deixa claro que a criação de passeriformes, tanto para a comercialização como sob a alcunha de criadores amadores, não devem ser avaliados sobre égide da conservação ambiental.

A manutenção de passeriformes em condição doméstica não restaura, muito menos preserva processos e funções ecológicas, como dispersão de sementes, polinização e manutenção da cadeia trófica e energética, além disso, as características genéticas selecionadas na criação amadora, prioritariamente o canto para participação de torneios, não necessariamente consegue manter outras características genéticas importantes para a preservação das espécies na natureza, assim, a informação genética perpetuada entre os indivíduos criados em condições domésticas podem não interessar ou até ser prejudicial às populações em vida livre, desta forma, considera-se que a criação amadora de passeriformes é uma atividade simplesmente de lazer sem apresentar finalidade de conservação ambiental.

A atividade de criação de passeriformes é um traço cultural presente em todas as regiões do Brasil, mas infelizmente, o tráfico destes animais também é uma das atividades criminosas mais evidentes no que se tange aos crimes ambientais.

Assim, por se tratar de uma atividade que mescla interesses de comércio e de lazer e por ter um alto interesse do tráfico de animais silvestres este documento legal não pode perder de vista a ação do poder público de comando e controle e evitar novidades regimentares que atrapalhem as ações de combate ao tráfico de animais silvestres.

- Quanto à conceituação

Antes de realizar uma análise das conseqüências práticas tanto na atividade de criação de passeriformes como na atuação do poder público nas atividades de comando e controle, apresenta-se a seguir, algumas considerações relacionadas às proposições de novas nomenclaturas e conceitos.

O projeto em questão altera o uso da expressão "passeriformes da fauna silvestre brasileira" adotada pela legislação vigente para "aves domesticada da fauna silvestre brasileira". Esta alteração reforça a ausência de relação entre criação amadora ou comercial de passeriformes da fauna silvestre brasileira com a conservação ambiental destas espécies.

Segundo DIAS (2000), fauna domesticada é a constituída por animais silvestres, nativos ou exóticos, que, por circunstâncias especiais, perderam seus habitats na natureza e passaram a conviver pacificamente com o homem, dele dependendo para sua sobrevivência, podendo ou não apresentar características comportamentais dos espécimes silvestres. Os animais

domesticados perdem a adaptabilidade aos seus habitats naturais e, no caso de serem devolvidos à natureza, deverão passar por um processo de readaptação antes da reintrodução[1].

Contudo, o art. 3°, parágrafo 2° da Lei 5.197/67 equipara asespécies provenientes de criadouros artificiais à fauna silvestre:

> *"Art. 3°. É proibido o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem a sua caça, perseguição, destruição ou apanha.*
> *§1° Excetuam-se os espécimes provenientes de criadouros devidamente legalizados".*

Deste modo, apesar do legislador reforçar a ideia de que tais animais já não contemplam as características que os classificariam como silvestres, dificultando inclusive sua utilização para efetiva conservação de suas espécies na natureza, esta desvinculação conceitual prejudica a aplicação de diversos instrumentos legais de conservação da fauna e combate ao tráfico de animais silvestres, possibilitando distorções jurídicas em detrimento da ação fiscalizatória e punitiva do poder público contra condutas lesivas a fauna silvestre.

Por tanto, sugere-se que em todo o corpo do projeto de lei, sejam excluídos quaisquer conceitos que remeta à classificação das espécies alvo desta legislação como espécies domesticadas, tais como:

- "aves domesticada da fauna nativa brasileira" – Art. 2° inciso IV;

- "Criador Amador de Aves Domesticadas" ou a sigla "CAAD" – Caput do art. 4° e demais aparições;

- "passeriformes domesticados da fauna nativa brasileira" – Caput do art. 10 e demais aparições.

<u>- Metodologia de Avaliação do Impacto das propostas do PL 153/2015</u>

A análise do referido projeto de lei foi feita tendo como referência a regra atualmente vigente, estabelecida pela Instrução Normativa do Ibama n° 10, de 20/09/2011, tratada de agora em diante como IN 10/2011.

Para esta análise foram identificados 27 temas e 113 sub-temas[2] (regras), sendo 106 previstas na IN 10/2011 e 07 novas regras identificadas no PL 153/2015, e verificou-se o que este projeto de lei apresenta sobre eles. As propostas foram classificadas de acordo com as categorias a seguir:

- TIPO: Manutenção, Alteração, Exclusão e Inovação;
- VALOR: Positivo, Negativo e Nulo;

---

[1] Edna Cardozo Dias. A Tutela Jurídica dos Animais. Belo Horizonte, Mandamentos, 2000, p. 102.

[2] Não foi inserido nesta análise o previsto entre os artigos 13 e 30, referentes aos capítulos III e IV que tratam, respectivamente, dos **<u>criadores comerciais</u>** e do **<u>comprador de passeriformes</u>**. Estes artigos foram excluídos da análise, pois nunca tiveram aplicação na prática, visto que o SISPASS nunca foi formatado para atender o previsto nestes capítulos. Assim, todas as regras analisadas dizem respeito somente aos criadores amadores.

- ADEQUAÇÃO AO OBJETIVO[3]: Adequada, Não Adequada e Indiferente;
- IMPACTOS PREVISTOS: Lista os impactos possíveis causados pela proposta.

Sendo:

- Manutenção: regras presentes na IN 10/2011 que, mesmo tendo a redação alterada, mantiveram-se com seu sentido preservado no PL 153/2015;
- Alteração: regras presentes na IN 10/2011 que tiveram seu sentido alterado no PL 153/2015;
- Exclusão: regras presentes na IN 10/2011 que não se encontram no PL 153/2015;
- Inovação: regras que não se encontram na IN 10/2011 e que se encontram no PL 153/2015;
- Valor Positivo: regras que de diversas formas contribuem para conservação ambiental e para criação ambientalmente correta de passeriformes;
- Valor Negativo: regras que de diversas formas prejudicam a conservação ambiental e a criação ambientalmente correta de passeriformes;
- Valor Nulo: regras que apesar de não prejudicar, não contribuem para a conservação ambiental e a criação ambientalmente correta de passeriformes;
- Adequada: regra que favorece o atendimento do objetivo da criação de "reprodução, preservação e conservação do patrimônio genético das espécies" listadas no anexo I do PL 153/2015.
- Inadequada: regra que prejudica o atendimento do objetivo da criação de "reprodução, preservação e conservação do patrimônio genético das espécies" listadas no anexo I do PL 153/2015.
- Indiferente: regra que apesar de não prejudicar, em nada favorece o atendimento do objetivo da criação de "reprodução, preservação e conservação do patrimônio genético das espécies" listadas no anexo I do PL 153/2015.

No anexo deste parecer encontram-se as tabelas de análises para cada sub-tema contendo a regra atual e a regra proposta; a avaliação quanto ao tipo, o valor e adequação da proposta; a lista de impactos causados pela proposta; e a exposição de motivos para a avaliação.

O resultado desta avaliação foi obtido por meio da distribuição percentual das regras segundo as categorias de classificação: "Tipo"; "Valor" e "Adequação ao objetivo". Além disso, foram realizadas análises das categorias em conjunto "Tipo x Valor x Adequação ao objetivo".

Após estes resultados são apresentados os resultados quanto aos impactos previstos.

- Resultados da Avaliação de Impacto

- Quanto ao Tipo de Impacto

A tabela a seguir apresenta a distribuição percentual do tipo de impacto do PL 153/2015 sobre as regras vigentes.

[3] A Adequação ao objetivo foi avaliada pela possibilidade ou não de favorecer o objetivo previsto no artigo 4º do Projeto de Lei: "Reprodução, Preservação e Conservação do patrimônio genético das espécies relacionadas no anexo I"

	Nº de Regras	Percentual
Alteração	57	53,7%
Exclusão	33	31,1%
Manutenção	16	15,2%

Pode-se ver que o projeto de lei pretende alterar 84,8% das regras atuais, além de propor **07 novas regras.**

- Quanto ao Valor do Impacto

A tabela a seguir apresenta a distribuição percentual do valor de impacto das regras presentes no PL 153/2015 sobre as regras vigentes. Neste caso estão incluídas as 07 novas regras.

	Nº de Regras	Percentual
Negativo	83	73,5%
Positivo	11	9,7%
Nulo	19	16,8%

Pode-se ver que 73,5% das regras propostas pelo projeto de lei afetam de alguma forma negativamente a conservação ambiental e a criação ambientalmente correta de passeriformes.

- Quanto à adequação das propostas ao Objetivo

A tabela a seguir apresenta a distribuição percentual da adequação das regras propostas (ou da exclusão de regras vigentes) ao objetivo presente no artigo 4º do próprio projeto de lei 153/2015.

	Nº de Regras	Percentual
Inadequada	69	61,1%
Adequada	13	11,5%
Indiferente	31	27,4%

Pode-se ver que apenas 11,5% das regras propostas (ou excluídas) tiveram adequação quanto ao atendimento do objetivo da criação de passeriformes, sendo que 61,1% foram consideradas inadequadas para atender a este objetivo.

- Análise em conjunto (Tipo x Valor x Adequação ao objetivo)

Para esta análise foi desconsideradas as regras classificadas como de manutenção, quanto ao Tipo; nulo, quanto ao Valor; e Indiferente, quanto à Adequação.

Assim, foram estabelecidas 12 categorias de avaliação:

a) Alteração, Negativo e Inadequado;
b) Alteração, Negativo e Adequado;
c) Alteração, Positivo e Inadequado;
d) Alteração, Positivo e Adequado;
e) Exclusão, Negativo e Inadequado;
f) Exclusão, Negativo e Adequado;
g) Exclusão, Positivo e Inadequado;
h) Exclusão, Positivo e Adequado;

i) Inovação, Negativo e Inadequado;
j) Inovação, Negativo e Adequado;
k) Inovação, Positivo e Inadequado;
l) Inovação, Positivo e Adequado;

Os itens "c", "g", "h", "j" e "k", sublinhados na lista acima, apresentaram resultado igual a "ZERO".

A tabela a seguir apresenta o número de regras e o percentual (em relação ao total de 113), considerando somente as categorias que apresentaram valor diferente de "ZERO" e organizadas de forma DECRESCENTE pelo nº de regras classificadas na categoria.

CATEGORIAS	Nº de Regras	Percentual
Alteração, Negativo e Inadequado	**38**	**33,6%**
Exclusão, Negativo e Inadequado	**25**	**22,1%**
Alteração, Negativo e Adequado	4	3,5%
Exclusão, Negativo e Adequado	4	3,5%
Inovação, Negativo e Inadequado	**3**	**2,7%**
Inovação, Positivo e Adequado	3	2,7%
Alteração, Positivo e Adequado	1	0,9%

Pode-se observar, que independente de ser "Alteração", "Exclusão" ou "Inovação", cerca de 58% (soma dos valores em negrito) das regras são tanto "NEGATIVAS" como "INADEQUADAS"

É possível observar, também, que é possível a existência de regras que mesmo sendo adequada ao atendimento do objetivo da norma, são caracterizadas como negativas (linhas 04 e 05 da tabela acima), pela forma como será atingido o objetivo.

Finalmente, pode-se observar que apenas 3,6% do projeto de lei, trazem medidas tanto "POSITIVAS" como "ADEQUADAS".

- Impactos Previstos

Quanto à análise de impactos, foram identificados 21 impactos possíveis, sendo 05 positivos e 16 negativos.

A contabilização gerou valores superiores ao de número de regras, pois algumas propostas podem gerar mais de um impacto, enquanto outras regras não geram impacto nenhum. Assim, a tabela a seguir informa o número de regras que podem gerar o impacto listado, o percentual em comparação ao total de regras (113) e se o impacto é positivo ou negativo.

IMPACTOS	Nº de Regras	Percentual	Positivo	Negativo
Prejuízo ao controle ambiental	51	45,1%		X
Facilita o tráfico de animais silvestres	26	23,0%		X
Prejudica a atividade de criação de passeriformes	11	9,7%		X
Prejuízo ao bem estar animal	10	8,8%		X
Demanda customização do SISPASS	9	8,0%		X
Melhora o controle ambiental	5	4,4%	X	
Estímulo ao cadastramento de "laranjas"	2	1,8%		X
Prejuízo à variabilidade genética de passeriformes na natureza	2	1,8%		X

Aumento de despesa	1	0,9%		X
Divergência de interpretações entre legislações	1	0,9%		X
Melhoria no manejo dos animais	1	0,9%	X	
Redução de condutas ilícitas	1	0,9%	X	
Melhor aparelhamento do Ibram	1	0,9%	X	
Manejo das aves prejudicado pelas limitações	1	0,9%		X
Piora o aparelhamento do Ibram	1	0,9%		X
Evita entrada de infratores no SISPASS	1	0,9%		X
Destinação de aves por interesses escusos	1	0,9%		X
Entregas voluntárias falsas para posterior recebimento	1	0,9%		X
Risco de contaminação ambiental por espécies invasoras	1	0,9%		X
Caça predatória	1	0,9%		X
Incentivo à conservação de Passeriformes na natureza	1	0,9%	X	
Nulo	23	20,4%		

Pode-se observar que cerca de 45% das regras propostas neste projeto de lei causam algum tipo de prejuízo ao controle ambiental exercido pelo Ibram e 23% destas regras facilitam a execução de práticas que utilizam o SISPASS para acobertar o tráfico de animais silvestres.

Também é visível que aproximadamente 10% das regras trazem algum prejuízo aos criadores de pássaros na realização das atividades relacionadas à criação.

Outro dado desta análise, é que 8,8% das regras propostas permitem ou não proíbem práticas que podem trazer prejuízos ao bem estar animal, ou seja, pode causar maus tratos aos mesmos.

- Análise dos Resultados da Avaliação de Impacto

O projeto de lei 153/2015 é extremamente impactante ao *status quo* da criação amadora de passeriformes no Distrito Federal, visto que propõe a alteração de aproximadamente 85% das regras atuais, além de propor 07 novas regras.

A maior preocupação deste projeto é o fato de que 73,5% das mudanças ou exclusões propostas afetam, de alguma forma, negativamente a conservação ambiental e a criação ambientalmente correta de passeriformes.

Os impactos negativos contemplam desde o risco de contaminação ambiental por espécies potencialmente invasoras até a facilitação ao tráfico de animais silvestres.

Os dados mostraram que 45% das regras deste projeto de lei prejudicam a atuação do Ibram no controle ambiental, possibilitando tanto ações mal intencionadas como erros por negligência, mas que independentemente do dolo devem ser evitadas, se não for possível, punidas.

Existem regras que permitem a prática de caça utilizando outras aves em gaiola, outras que obrigam a fiscalização a agendar suas atividades e ainda limitam suas atividades ao proibir manuseio de aves, o que é necessário para identificação de ilegalidades. Existe também a possibilidade de um mesmo criador ter aves em endereços diferentes, o que dificulta o flagrante de infrações.

Além de prejudicar o controle ambiental do Ibram, este projeto de lei facilita a execução de atividades que podem camuflar o tráfico de animais silvestres com a legalidade do SISPASS, foram identificadas 26 regras ou 23%. Um exemplo destas propostas é a exclusão da infração de

declaração falsa de nascimento, que é uma das principais formas utilizadas pelos traficantes para inserir uma ave oriunda da natureza no plantel de criadores do SISPASS.

Outro exemplo claro da possibilidade de utilização da criação amadora de passeriformes para acobertar o crime de tráfico de animais silvestres é a proposição de associação entre um criador comercial e um amador, para que o último receba anilhas diretamente do criador comercial e coloque em suas aves, sem ter o mínimo controle do Ibram, possibilitando que animais oriundos do tráfico recebam estas anilhas e passem a compor um plantel "legalizado".

Este último exemplo, também demonstra a intenção de muitos criadores de obter lucro com a criação amadora. Esses filhotes anilhados pelo criador comercial poderiam ser vendidos sem nenhuma preocupação pelo criador amador (através de um comercial). Com essa possibilidade, as declarações de nascimento no SISPASS possivelmente acabariam, pois seria mais interessante comercialmente para os criadores a obtenção do lucro pela venda.

Outra medida que demonstra o interesse comercial do SISPASS é o a ausência de limite de aves no plantel do criador, visto que, mesmo o projeto prevendo um valor máximo de 100 aves, para este número não são contabilizados as aves de origem comercial, ou seja, um criador pode ter 02 aves SISPASS e 500 aves de origem de criador comercial.

Com a utilização da associação entre criadores amadores e comerciais, extinguisse também, o limite de nascimento, pois não seria mais obrigado declarar nenhum nascimento, já que a lei permitiria o anilhamento direto por um criador comercial e esta ave poderia ter sua venda realizada simbolicamente para possa compor o plantel sem o limite imposto.

A única solução possível para acabar com a utilização de transferências pelo SISPASS para camuflar vendas, seria **acabar totalmente com a transferência**.

A justificativa de manejo de aves para a transferência de indivíduos pode ser tanto para melhoramento genético como para aprimoramento de canto. Entretanto, para ambos os casos existe a possibilidade de transporte das aves, que permite a mudança temporária de domicílio das aves, sem mudar a posse das aves.

A proibição de transferência impediria a ação de comerciantes disfarçados de criadores ao mesmo tempo em que não impede que os reais criadores possam realizar os manejos desejados.

Existe uma quantidade enorme de regras propiciando o comércio de aves por criadores amadores e, infelizmente, nenhuma regra que demonstre preocupação com o bem-estar animal, inclusive exclui os impedimentos de permanência em locais insalubres e que exponha os animais a maus-tratos, este é um exemplo das 10 regras (8,8%) que causam prejuízo ao bem-estar animal.

Esta ausência de regras que prezam pelo bem-estar animal, também é perceptível pela pequena quantidade de regras que se adéquam ao objetivo da criação amadora de passeriformes que seria "reprodução, preservação e conservação do patrimônio genético" das aves.

Apenas 13 regras (11,5%) propostas (ou excluídas) tiveram adequação quanto ao atendimento do objetivo da criação de passeriformes, as demais ou foram consideradas inadequadas (61,1%) ou indiferentes (27,4%)

No entanto, algumas das regras mesmo adequadas ao objetivo se demonstraram negativas para a conservação ambiental, assim, a análise das regras de forma unificada quanto ao "Tipo", "Valor" e "Adequação ao objetivo" das propostas, apontou a conclusão mais impactante desta análise: Excluindo-se as regras que não propõem alterações ou que, mesmo alterando, não geram nem impactos à conservação ambiental e nem prejuízo ao atendimento do objetivo da criação; apenas 04 regras, ou seja, 3,6% das alterações propostas afetam positivamente a atividade ao mesmo tempo em que atendem o objetivo da criação.

III. CONCLUSÃO

Em função do alto impacto deste Projeto de Lei; da exagerada conseqüência negativa à conservação ambiental; da existência de muitas regras que facilitam a utilização do SISPASS para acobertar prática de tráfico de animais silvestres; por apresentar regras que atendem mais o interesse comercial do que o interesse de conservação e por não apresentar regras que priorizem o bem-estar animal, esta gerência se posiciona **CONTRÁRIA** a aprovação do Projeto de Lei 153/2015.

É O PARECER.

ALMIR PICANÇO DE FIGUEIREDO
Analista de Atividades do Meio Ambiente
Matrícula: 198.111-0
Gerente de Controle sobre o uso da Fauna
GECOF/COFAU/SUGAP/IBRAM

De acordo,

ANA NIRA JUNQUEIRA
Coordenadora de Fauna
Matrícula: 215.691-1