



COMISSÃO DE NORMAS / OFICIADO COMO PEDIDO DE INFORMAÇÃO A ABRASE PARA ASSOCIADOS E INTERESSADOS EM MAIO DE 2012 - GERANDO MATERIAL INFORMATIVO AO PÚBLICO OU PARA POSSÍVEIS INTERPOSIÇÕES/QUESTIONAMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DO IBAMA – INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

Parecer Jurídico / Administrativo sobre
QUESTÕES DE LICENCIAMENTO
AMBIENTAL E AUTORIZAÇÃO DE
MANEJO PREVISTA NO SISFAUNA
(Instrução Normativa nº 169/08)



MAIO DE 2012

ELABORAÇÃO: COMISSÃO DE NORMAS

**ABRASE – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIADORES E
COMERCIANTES DE ANIMAIS SILVESTRES E EXÓTICOS**

**RUA VISCONDE DE ITABAIANA, Nº 30
ENGENHO NOVO – RIO DE JANEIRO / RJ CEP: 20780-180**

TEL/FAX: 21 2501.3612

WEBMAIL: www.abrase.com.br

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E AUTORIZAÇÃO DE MANEJO PREVISTA NO SISFAUNA (Instrução Normativa nº 169/08)

Trata-se o presente de parecer jurídico solicitado por associados e pela Comissão Técnica da ABRASE – Associação Brasileira de Criadores e Comerciantes de animais Silvestres e Exóticos, sobre a gestão administrativa do IBAMA quanto ao Licenciamento Ambiental (Resolução CONAMA nº 237/97) e a Autorização de Manejo (Instrução Normativa nº 169/08), em decorrência de informações de procedimentos administrativos abusivos praticados por alguns agentes ambientais do órgão gestor – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

Na análise que ora é apresentada, há de se observar, *a priori*, o histórico evolutivo dos procedimentos adotados pelo IBAMA na autorização para atividades de uso da fauna. Tais procedimentos foram sendo criados e sobrepostos de tal forma que o contribuinte se confunde e passa a ter obrigações múltiplas da mesma natureza administrativa e com as mesmas finalidades.

Tendo em vista mais de sessenta notificações de criadores, lojistas e técnicos das atividades de uso da fauna, em relação às dificuldades e impossibilidades de se operacionalizar o Sistema de Fauna (SisFauna) criado por força da Instrução Normativa nº 169/08. As reclamações e dúvidas dos usuários se dão das formas mais variadas possíveis, desde a dificuldade de acesso e trabalho “on line” no sistema até desaparecimento de dados imputados e relatórios “apagados” pelo inoperante e falho SisFauna.

O reconhecimento das falhas e dificuldades do sistema em questão são de notório conhecimento dos operadores destes no IBAMA Sede, bem como nas Superintendências Estaduais do órgão, sobretudo nos Núcleos de Fauna regionais. No entanto chega ao conhecimento desta entidade que o Instituto vem atuando empreendedores de fauna sem antes notificar estes sobre as falhas e pendências que o próprio sistema gera, num flagrante abuso de poder e patente falta de governança e interesse dos gestores.

HISTÓRICO DAS AUTORIZAÇÕES DO IBAMA PARA AS ATIVIDADES DE USO DA FAUNA

Até o ano de 1999 as autorizações de empreendimentos de uso da fauna eram dadas após longo processo de registro tramitado no instituto. Alguns processos chegaram a tramitar por mais de sete anos (ABRASE, 2002) para receberem o devido registro. Por ocasião deste procedimento administrativo apresentavam-se todos os documentos requeridos pelas Portarias nºs 118/97, 117/97 e 102/98, a depender da categoria escolhida pelo contribuinte, além de croquis, plantas de situação, etc.

De 1999, até o ano de 2008, o IBAMA tinha a previsão de licenciamento através da Instrução Normativa nº 03/99 (formalidade exigida pela Resolução CONAMA nº 237/97). Contudo em diversos Estados as Superintendências regionais não procediam no licenciamento, num flagrante confronto com norma superior. Segundo informações da ABRASE (Associação Brasileira de Criadores e Comerciantes de Fauna Silvestre e Exótica) a questão foi diversas vezes debatida no CONAMA (Câmara Técnica de Biodiversidade) uma vez que o próprio órgão muitas vezes cobrava a L.O. (Licença Operacional) mas não executava o previsto na IN. Algumas poucas regionais emitiram a licença, como Rio de Janeiro, Paraná entre outros poucos. Ao que parece em Estados como Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul, entre outros, o IBAMA não licenciou nenhum empreendimento na forma da Lei (Resolução CONAMA 236/97), se eximindo de cumprir tal dever. Isto pode ser atestado pelo Ofício Circular IBAMA nº 169/04 (assinado pelo então Diretor Romulo Mello), com uma cobrança explícita da Diretoria de Fauna para que os núcleos regionais de fauna procedessem no Licenciamento na forma da Res. CONAMA nº 236/97, inclusive com publicação da L.O. em diário de grande circulação (a ABRASE possui diversas licenças de criadores e lojistas em arquivo).

A ABRASE questionou por diversas vezes o IBAMA para sanar tais deficiências, uma vez que este tipo de negligência iria gerar graves problemas no futuro para os criadores, sem, no entanto ser de responsabilidade dos empreendimentos tal irregularidade, pois o IBAMA se negava em vários estados a proceder na forma da Lei, por desconhecimento ou por desinteresse. Mais uma vez, inferiu, como em diversas situações, **insegurança jurídica** criadas para as atividades de fauna.

Conforme o previsto pela Associação ABRASE (o que consta em Atas de Reuniões da Ct de Biodiversidade do CONAMA), muitas regionais do IBAMA vêm cobrando nos últimos anos a devida Licença Operacional dos estabelecimentos. Agora exigem a

L.O. estadual, num gritante contracenso, uma vez que os Estados e Municípios não emitem tal documento.

A IN IBAMA Nº 169/08 E OS DIVERSOS CONTRATEMPOS DOS CONTRIBUÍNTES

Não obstante tamanha confusão criada pelo órgão, em 2008 o IBAMA criou uma “lacuna normativa” nesta questão. A publicação da Instrução Normativa nº 169/08 desonerou o IBAMA do licenciamento formal previsto pela Res. CONAMA, deixando “à **própria sorte**” os criadouros de fauna. Criou-se, com a referida IN, mais uma obrigação administrativa para os criadores: a “Autorização de Manejo - AM”, a qual os estabelecimentos já registrados no órgão deveriam se adequar, bastando para tanto a imputação de seus dados para receberem tal documento:

Art. 5º Os empreendimentos citados no Art. 1º já autorizados e registrados em data anterior à publicação desta IN deverão preencher seus dados no SisFauna no prazo de 120 (cento e vinte) dias para obtenção da Autorização de Manejo.

Tendo em vista que até esta data os estabelecimentos de uso econômico da fauna, ao menos os antigos, já possuíam registro com autorização de funcionamento e licenciamento operacional, seria impensável repetir todo o processo para se adequar a nova norma. Contudo não foi o que ocorreu, o IBAMA, em alguns Estados passou a exigir todo o trâmite de documentos, plantas etc. já executados pelo empreendedor. Há vários casos relatados à ABRASE, como em Santa Catarina, por exemplo.

O SISFAUNA, sistema recém criado para tal cadastramento demonstrou-se falho, inoperante e não confiável, pois muitos que se cadastraram se depararam depois com um aviso no sistema de “nenhuma atividade cadastrada”. Também informa a ABRASE que nenhuma regional do IBAMA orientou os contribuintes e, mais, os próprios técnicos desconheciam como proceder, fato pelo qual a maioria dos empreendimentos de fauna do país até hoje não possuem a “Autorização de Manejo”. Vale ressaltar que a IN 169/08 previa que haveria em cada regional, no mínimo, um funcionário designado para orientação e execução (Art. 1º, § 1º, IN 169/08), o que nunca ocorreu.

A partir da IN IBAMA 169/08 os criadouros de fauna silvestre e exótica passaram a ter várias obrigações de registro, porquanto que se exige deste empreendedor o registro no IBAMA, o registro no Cadastro Técnico Federal (CTF), a “Autorização de Manejo” (conseqüente registro no Sistema de Fauna - SISFAUNA) e o Licenciamento

Ambiental (que desde 2008 nenhum órgão governamental provê, por falta de previsão legal, ainda que pese a força da Resolução CONAMA nº 237/97). É clara, conforme posicionou a ABRASE, a superposição de procedimentos que visam um mesmo objetivo e que, não raro (pelo contrário), são ineficientes e impossíveis de serem executados em face tamanhos problemas no sistema, na falta de diálogos entre os órgãos federais, estaduais e municipais, e do desconhecimento dos próprios agentes públicos.

DOS DESDOBRAMENTOS DAS DEFICIÊNCIAS DO SISTEMA E DA DESGOVERNANÇA DO IBAMA NA GESTÃO DE FAUNA

Neste contexto, diversos empreendimentos, receberam notificação em 2011, dos respectivos setores de fauna do IBAMA, suspendendo as atividades do empreendimento uma vez que estas não estavam licenciadas, autuações milionárias, entre outros. Resta-nos, porém, fazer as seguintes observações em relação a estes casos:

1. Muitos eram registrados no IBAMA desde finais dos anos 90 os nos primeiros anos desta década, através de processo que tramitavam desde muitos anos, ou seja, foram anos para se obter o registro. Os registros foram feitos nos moldes de uma autorização, com plantas, detalhes técnicos, plantel etc., motivo pelo qual deveria ser automaticamente inserido no SISFAUNA (previsão e exigência da IN 169/08). Na ocasião os estabelecimentos procederam em todos os passos exigidos pelo sistema do SISFAUNA (como atestam Docs. 4, 5, 6, 7 e 8, disponíveis), desde o cadastro até o registro de recintos, plantel criador, espécies para comercialização etc. Os procedimentos tiveram o “ok” do sistema avisando “SOLICITAÇÃO ENVIADA COM SUCESSO!” (Docs. em anexo). Não bastassem, em consultas feitas a *posteriori*, aparecia a mensagem “AGUARDAR A ANÁLISE TÉCNICA DO IBAMA” (docs. em anexo), o que, de certo, nunca ocorreu;
2. Diversas foram as ocasiões em que se indagou ao IBAMA sobre o andamento dos registros sem, contudo, obter-se posicionamento. Para surpresa dos empreendedores, ao acessarem o sistema em datas bastante posteriores, constava o aviso de “NENHUM EMPREENDIMENTO CADASTRADO!” (Docs. em anexo). Inimaginavelmente o sistema

simplesmente “apagou” todo o registro. Em contato com a ABRASE, estes estabelecimentos foram informados que tal fato ocorreu sistematicamente com diversos criadores e lojistas nos mais variados estados do país, demonstrando a fragilidade do sistema e a vulnerabilidade em que ficavam os criadores diante dos procedimentos administrativos de fiscalização e gestão. Esta situação vem se perpetuando até hoje, sem solução para a maioria dos empreendedores, observando que cabe ao IBAMA a solução deste impasse administrativo.

3. Cumpre ressaltar que existem diversos questionamentos da ABRASE sobre a questão, sem respostas do IBAMA Sede. Os casos relatados à entidade são mais de 60 (sessenta).

Por ocasião de notificações e autuações do IBAMA aos empreendedores, suspendendo suas atividades e autuando em cifras estratosféricas os estabelecimentos, ficou clara a alegação abusiva do órgão de que não houve por parte destes estabelecimentos o enquadramento a IN nº 169/08. Contudo as alegações não procedem, uma vez que os documentos, assim como o relato acima descrito, retiram quaisquer sustentações neste sentido.

O que se percebe na gestão administrativa dos processos de criadouros e comerciantes é a falta de razoabilidade nas decisões do órgão, sendo extremista na decisão de suspender atividades enquanto não percebe que os estabelecimentos percorreram todos os ditames previstos na IN nº 169/08, sem, no entanto lograr a orientação e o desfazimento de um erro exclusivo do sistema do próprio órgão.

Nota-se ainda, que não há como “dialogar” com um sistema, e se este apresenta falhas tão sistemáticas, devem os gestores de fauna das superintendências estaduais visualizar e pesquisar o que vem ocorrendo, e mais, oficiarem os contribuintes para intentarem solucionar presencialmente as “eternas” pendências do sistema. Pendências estas que o contribuinte, na grande maioria dos casos, sequer tem ciência, pois o sistema não comunica.

DAS INICIATIVAS DOS PREJUDICADOS

Há de se notar que estas atividades, muitas vezes, receberam todos os investimentos possíveis de uma família, porquanto é o único meio de subsistência destas, assim como de seus empregados. Os incentivos previstos às atividades, na Lei nº 5197/67,

deveria se fazer sentir, sobretudo e prioritariamente, na gestão administrativa dos processos que envolvem os empreendimentos de fauna, ainda mais na existência de erros como os aqui relatados com o SISFAUNA que trata de mais uma “autorização” obrigatória, entre outros.

Uma vez que os Estados, assim como Prefeituras, através de seus órgãos ambientais, não licenciam a atividade de criação e comércio de fauna silvestre e o IBAMA também não o faz, na previsão da Lei (em conformidade com a Res. CONAMA 237/97), fica estes e demais empreendimentos no limbo administrativo e à mercê de uma insegurança jurídica inadmissível para qualquer iniciativa econômica.

Diante das exposições aqui interpostas, devem os contribuintes solicitar as seguintes informações com vistas a reorganizar o empreendimento frente à gestão deste órgão, quais sejam:

1. O Licenciamento Ambiental, na forma da Lei, deverá ser feito por que meios e em qual órgão, já que Estado, Município e IBAMA se isentam de tal procedimento?
2. O IBAMA procederá no Licenciamento, conforme previsão da Res. CONAMA 237/97? Se positivo favor informar os procedimentos e prazos.
3. Tendo em vista a desastrosa operacionalização do sistema de fauna (SISFAUNA), quais os procedimentos a serem seguidos para reverter o cancelamento do registro anteriormente feito ou pendências existentes?
4. Considerando os estabelecimentos já registrados no IBAMA antes do SISFAUNA (registros recebidos antes de 1998 e no Cadastro Técnico Federal) e, portanto, não teria necessidade de refazer todo o processo de registro e somente a imputação de dados no sistema, conforme previsão da própria IN 169/08, o estabelecimento deve requerer a emissão de sua “Autorização de Manejo”, independente de problemas do sistema, até mesmo porque já havia cumprido as informações neste.
5. Em razão da falta de informação e orientação do órgão aos empreendimentos, e a dificuldade de gestão para assegurar os direitos legais dos empreendimentos, solicitar as orientações necessárias para sanar eventuais equívocos criados não por este, mas pelas situações externas de lacunas e insegurança jurídica, aqui expostas, geradas pelos órgãos ambientais, sobretudo o IBAMA.

Conforme previsão da Constituição Federal, Artigo 5º:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (...)

Ao servidor público que afirmar a questão da ilegalidade deve ser solicitado que tal afirmação seja conduzida de forma escrita e devidamente firmada, para as devidas providências legais. O mesmo cabendo a eventuais autuações baseadas em “falta de autorização para funcionar”.

As ações executadas por agentes públicos que sejam decididas sobre a afirmação de que “não terem autorização”, baseando-se em falta de Autorização de Manejo, mas que tenham tentado transpugnar o deletério sistema do SISFAUNA são, no entender desta Comissão, abusivas, inaceitáveis e passíveis de representação. Até mesmo porque o IBAMA NÃO designou funcionários, como previsto na norma, para acompanhar a evolução e dúvidas de preenchimento e pendências do sistema.

A Comissão de Normas da ABRASE sugere aos associados da instituição que as pessoas físicas ou jurídicas que venham a ter problemas, como os aqui exarados, contatem a Associação para providências imediatas.

Este é o relato e o parecer,

**Sr. Luiz Paulo Amaral
Presidente da ABRASE**

**Dr. João Carlos Nicolella
Advogado**

**Dr. Francisco Carrera
Advogado**

**Dr. Lélío G. Heliodoro
Vice Presidente da
ABRASE**

**Dr. Marcos Lopes
Advogado**

**Dr. Hélio J. Lagalhard
Advogado**

**Sr. Elber A. Otero
Gerente Operacional**

COMISSÃO DE NORMAS DA ABRASE