



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
COJUD - COORDENAÇÃO NACIONAL DE CONTENCIOSO JUDICIAL - PFE-IBAMA/SEDE

PARECER n. 00017/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00604.000412/2018-88 (REF. 5000028-53.2018.4.03.6135)

**INTERESSADOS: VEDDAS - VEGETARIANISMO ÉTICO, DEFESA DOS DIREITOS ANIMAIS E
SOCIEDADE E OUTROS
ASSUNTOS: FAUNA**

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL. BEM-ESTAR ANIMAL. EXPORTAÇÃO DE GADO VIVO VIA AQUAVIÁRIA (TRANSPORTE MARÍTIMO E FLUVIAL). INEXISTÊNCIA *IN RE IPSA* DE CRUELDADE OU MAUS-TRATOS. COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA – UNIÃO). AO ÓRGÃO AMBIENTAL COMPETE COIBIR A CRUELDADE E OS MAUS TRATOS. DISTINÇÃO ENTRE MAUS TRATOS E O MERO DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS DE BEM-ESTAR ANIMAL.

I – Inexistência de tratamento cruel ou maus-tratos (*in re ipsa*) aos animais na exportação de gado vivo via terrestre ou aquaviária. Se o confinamento do animal, por si só, não caracteriza maus-tratos (STJ), com tanto mais razão não configuraria o confinamento durante o transporte do gado, que consta com normas internacionais (Organização Mundial de Saúde Animal/*World Organisation for Animal Health* – OIE) admitindo a prática e impondo os padrões de bem-estar animal. As próprias normas da OIE reconhecem que o transporte não é um ato cruel. Se o transporte dos animais para exportação fosse ato cruel haveria normas internacionais vedando-o, entretanto, o que existe é o contrário: normas que admitem não só transporte como também garantem o bem-estar animal. O Código Sanitário de Animais Terrestres da OIE prevê expressamente a possibilidade de transporte de animais via marítima ou aquática dentro de um mesmo país (art. 7.2.3), bem como reconhece a juridicidade da prática da exportação de gado vivo por via marítima.

II – Para garantir o bem-estar animal na sua exportação (Instruções Normativas 56/08 e 13/10), a rigorosa legislação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) e da OIE (Código Sanitário de Animais Terrestres) também impedem que se fale em maus-tratos ou crueldade aos animais. A interpretação do Supremo Tribunal Federal (STF) da cláusula constitucional que veda o tratamento cruel aos animais (v.g., vaquejada, briga de galo e farra do boi), apenas corrobora a inexistência de maus-tratos na exportação do gado vivo.

III – A competência dos órgãos ambientais para a averiguação dos maus-tratos não prescinde em regra da expertise das normas de bem-estar animal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), órgão familiarizado com o campo e com a questão pecuária. Esse é um dos motivos pelos quais os veterinários de *pet shop* geralmente não são indicados para analisar animais grandes e inseridos em uma lógica de produção rural (v.g., bovinos), assim como os veterinários fiscais do Mapa, por exemplo, também não são indicados para análises efetuadas em *pet shops*.

IV – O mero descumprimento de alguma norma de bem-estar animal não é suficiente, por si só, para caracterizar os maus-tratos ou o tratamento cruel aos animais. Existe um limbo entre os maus-tratos e a eventual não obediência às normas de bem-estar animal que deve ser considerado pelos órgãos ambientais, sob pena se sobreporem pura e simplesmente às atribuições do Mapa.

V – Licitude dos despejos do navio decorrentes da limpeza dos rejeitos dos animais em alto-mar por existir norma de direito internacional admitindo-a e a capacidade de depuração do mar aberto superar em muito a quantidade de dejetos orgânicos despejada pelos navios cargueiros de gado. Quanto à capacidade de depuração, é a mesma lógica dos emissários submarinos, mas em escala

muito menor, porque os emissários despejam sua carga continuamente, sempre no mesmo lugar em maior volume do que os navios. A Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol 73/78) admite expressamente o descarte dos excrementos dos navios cargueiros dos bovinos no mar, desde que em distância maior do que 12 milhas náuticas da terra mais próxima e que não sejam descarregadas instantaneamente, mas com vazão moderada quando o navio estiver em movimento e com velocidade não inferior a 4 nós (Anexo IV, Regra 11, 1, 1), bem como que os restos mortais do gado, depois de passar no triturador (Anexo V, Regras 4 e 5). Ademais, as águas internacionais são reguladas pela lei do país ao qual o navio pertence, não havendo competência da jurisdição brasileira para intervir na questão ou mesmo interpretar a legislação do país da bandeira do navio (CNUDM, artigo 92, 1).

VI – Inexistência de violação à Constituição na exportação de gado vivo a países onde o abate ocorre de acordo com os preceitos religiosos (v.g., método halal ou kosher), tendo em vista a liberdade de religião (cf. Corte Constitucional alemã) e a sua admissão pela legislação brasileira, bem como ser equivocado afirmar que os métodos de abate halal e kosher são cruéis apenas por não implicarem na mesma insensibilização do animal. Impossibilidade e impropriedade da aplicação analógica das vedações da extradição à exportação do gado a países que abatem de acordo com preceitos religiosos.

VII – Necessidade de os maus-tratos ou a crueldade serem provados por quem o alega, não bastando especular a respeito.

VIII – Inexistência de interesse processual para a apresentação de autorizações e documentos que podem ser obtidos mediante o direito de acesso, pela falta de prévio requerimento administrativo (RE 631.240), e para os pedidos relativos ao cumprimento das normas de bem-estar animal delineadas pelo Mapa e OIE, sem apontar a razão pela qual elas estariam sendo descumpridas.

IX – O Ibama não tem legitimidade passiva para integrar essas ações judiciais porque sua competência ambiental, na ausência de competência para licenciar ou autorizar a exportação de gado vivo, é supletiva por força do princípio constitucional da subsidiariedade e da própria razão de ser do Sisnama, cujos integrantes formam um todo coordenado, evitando sobreposições e o desperdício de recursos humanos e materiais. Precedente: Parecer 41/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (PA 00435.017777/2017-50): "II – A incompetência do Ibama em licenciar acarreta a aplicação do princípio constitucional da subsidiariedade nas atividades de fiscalização ambiental, com a consequente ausência do dever de fiscalizar de forma primária. Dever principal do órgão licenciador e do gestor da unidade de conservação ou, em suas ausências, de forma secundária e escalonada do órgão municipal, estadual e federal. Leitura conforme a regulamentação da competência comum ambiental pela Lei Complementar 140/2011. Mesmo em se tratando de atividades não licenciáveis ou autorizáveis, a aplicação do princípio constitucional da subsidiariedade implica na competência primária para a fiscalização ambiental do ente federativo municipal ou estadual, somente passando para os entes de maior abrangência territorial (Estados e União) quando o de menor abrangência não conseguir se desincumbir do encargo." Tendo em vista a simplicidade da análise dos maus-tratos pelos órgãos ambientais municipais ou estaduais, a ilegitimidade passiva do Ibama é flagrante, uma vez que a aplicação do benefício de ordem, derivado do princípio da subsidiariedade, não chegaria ao nível federal.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de ação civil pública (ACP 5000028-53.2018.4.03.6135 – Vara Federal de Caraguatatuba/SP) na qual se pleiteia a condenação da União e do Ibama em obrigação de não-fazer consistente na *não exportação de animais – carga viva – por navio para outro país*, sob as alegações de maus-tratos e de danos ambientais, ainda que de forma hipotética ou *in re ipsa*.

2. A justificativa para ajuizá-la foi o embarque de gado vivo no Porto de São Sebastião nas datas 18 e 23 de janeiro de 2018, sendo o pleito liminar dirigido a essas situações. Não se trata de iniciativa isolada. Idêntica ACP (5000071-83.2018.4.03.6104) foi ajuizada em relação a embarques a serem efetuados no Porto de Santos.

3. Em outras palavras, o próprio transporte dos animais (terrestre adicionado do aquaviário) seria extremamente cruel para eles.

4. Deve-se mencionar ainda que, no final de 2017, foi ajuizada ACP 5000325-94.2017.4.03.6135 (ex 1018083-71.2017.4.01.3400, inicialmente ajuizada no Distrito Federal – 14ª Vara Federal – e posteriormente redistribuída à VF de Caraguatatuba e logo após à 25ª Vara Cível Federal de São Paulo/Capital) com um pedido igual consistente na proibição definitiva da exportação de animais vivos em todos os portos do país. A peculiaridade dessa ACP é que somente a União faz parte do seu polo passivo, tendo o Ibama apenas feito vistoria (Relatório de Vistoria nº 51/2017-UT-CARAGUATATUBA-SP/SUPES-SP, SEI 1364156 – PA 02548.100453/2017-30) por determinação liminar do juízo.

5. Nessa ACP, fala-se em "elevada mortalidade" do gado e abordando aspectos econômicos, dizendo que a exportação da carne refrigerada ou congelada é mais interessante economicamente ("lógica de valorização do capital"), o que não justificaria os riscos do transporte do gado vivo. Em determinado trecho da inicial conclui:

Como pode ser constatado, além de promover maus tratos aos animais, a exportação de gado em pé é inferior em termos de custos e benefícios econômicos, uma vez que gera padrão de comércio retrógrado, reduzindo, portanto, o potencial de desenvolvimento econômico e social do país.

6. Surpreende ver uma ONG defender o capitalismo, ainda que seja de modo distorcido, sem liberdade econômica para se vender para quem for melhor (livre iniciativa – CF, art. 170, *caput*), bem como ignorando que é a Austrália, economia que valoriza o capital, a maior exportadora de gado da forma criticada nessas ações judiciais. Se essa lógica procedesse, o Brasil não poderia exportar nenhuma *commodity* ou matéria-prima em seu estado bruto, sob pena de ferir a lógica da valorização do capital. Apenas para argumentar, ainda que houvesse um comércio que reduzisse o desenvolvimento econômico do país, embora praticado por diversos países desenvolvidos (Austrália, EUA e França), ele não teria a capacidade de minar o capitalismo nacional, pois apenas 1% da produção de gado de corte brasileira é exportada viva. Entretanto, essa não é uma questão a ser tratada no presente opinativo, por ser matéria de comércio exterior e da própria concepção do que se entende por capitalismo.

7. Alega que por "não haver fiscalização para garantir a conformidade aos padrões ou o atendimento de demandas de bem-estar animal" a prática deve ser proibida.

8. Também informa que a "viagem deixa um rastro de grave impacto ambiental, pois, por onde passa vai lançando ao mar dejetos de milhares de animais, tornando marrom a cor da água, além das carcaças de animais mortos que são lançadas ao mar!" Destaque que as ACPs 5000028-53.2018.4.03.6135 e 5000071-83.2018.4.03.6104 também há alegação de dano ambiental:

Todos os corpos de animais mortos são jogados ao mar e novamente também todo o material da limpeza (fezes e produtos químicos) – dano ambiental.

9. Foram também ajuizadas na Justiça Estadual, pelo que se tem conhecimento, a ACP 1000419-39.2018.8.26.0562 (2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santos/SP), a ACP 1000101-78.2018.8.26.0587 (1ª Vara Cível de São Sebastião) e a ACP 1000230-83.2018.8.26.0587 (2ª Vara Cível de São Sebastião).

10. Em relação ao conflito positivo causado pela ACP 1000419-39.2018.8.26.0562 (2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Santos/SP) e pela ACP 5000325-94.2017.4.03.6135 (25ª Vara Cível Federal de São Paulo/Capital), o STJ (CC 156.515/SP) entendeu que a competência era da Justiça Federal.

11. É comum alegar-se que a taxa de mortes dos animais nos navios gira entre 0,4% a 0,8% (ACP 5000028-53.2018.4.03.6135 e 5000071-83.2018.4.03.6104) até mesmo chegando a cifra de 10%. Segundo reportagem do Estadão (Animais viajam 16 dias para chegar ao porto de destino, *O Estado de São Paulo*, 14/02/2018, B5):

"É uma atividade que não agrega valor para a economia e só beneficia poucos empresários", diz Vânia Plaza Nunes, diretora técnica da organização não governamental. "A taxa de mortalidade é muito alta, de 10% de um total de 25 mil animais", afirma.

Fonte ligada aos exportadores disse, no entanto, que esse índice de perdas na exportação simplesmente inviabilizaria o negócio e espantaria os compradores. E frisou que a média de mortes seria bem menor, da ordem de 0,1%. Ou seja: cerca de 25 bois, em uma carga de 25 mil, iriam a óbito durante o transporte de navio.

12. Entretanto, tais números não correspondem à verdade, uma vez que a cifra é menor do que 0,1%. Segundo dado amostral do Relatório de Vistoria do Ibama, ela seria de 0,065%.

Foi informado que eventualmente ocorrem três a quatro mortes de animais durante o trajeto em decorrência de brigas ou pederastia entre os animais machos, esta informação indica uma taxa de mortes de ordem de 0,065% do rebanho ora transportado.

[Relatório de Vistoria nº 51/2017-UT-CARAGUATATUBA-SP/SUPES-SP, SEI 1364156 – PA 02548.100453/2017-30]

13. Segundo dado constante de relatório do Mapa (Serviço de Vigilância Agropecuária do Porto de Santos), a taxa de mortalidade da viagem do navio em dezembro de 2017, na viagem do Brasil para a Turquia, foi de 0,001% (Relatório de Atividades SEI 3996543, PA 21052.000496/2018-13).

14. Além da taxa de mortalidade não ser a alegada pelos que são contra a exportação dos animais vivos, que certamente não tiraram esses dados dos navios que saem do Brasil, não se deve perder de vista que a porcentagem de morte deveria ser comparada com o transporte interno. Somente assim algum número poderia ser alarmante e, talvez, usado como indício de maus-tratos ou crueldade.

15. Solicitada informação ao Ibama, este confeccionou a Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO (SEI 1594214, PA 02001.001542/2018-52), que, em suma, entendeu que: a observância do bem-estar animal é atribuição do Mapa, dispondo ele da devida competência, dos meios e da qualidade técnica para tal tarefa, inclusive do poder de polícia; o devido cumprimento das determinações do Mapa é capaz de dirimir os maus-tratos aos bovinos, embora isso não signifique que todo e qualquer descumprimento dos regramentos específicos de bem-estar animal seja capaz de

configurar maus-tratos; os maus-tratos devem estar embasados em parâmetros objetivos, com a demonstração das evidentes privações nas necessidades dos animais e dos aparentes malefícios causados a eles, não sendo acertado que ela esteja apoiada em subjetividade e análises emotivas, com conjecturas acerca do estado de necessidade e psicológico dos animais; ao Ibama não cabe primariamente o combate aos maus-tratos animais, sendo do município tal dever.

16. Tendo em vista essas inúmeras ações com o mesmo pedido, com arrolamento do Ibama no polo passivo, compete a essa Especializada trazer considerações gerais para uso da representação judicial, independentemente das questões processuais e específicas que poderão surgir em casa processo.

17. É o relatório.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 Inexistência de tratamento cruel ou maus-tratos (*in re ipsa*) aos animais na exportação de gado vivo via terrestre ou aquaviária

18. Por uma questão de civilidade, o Direito não pode deixar de prestigiar a questão do bem-estar animal, tendo em vista que eles são seres sencientes, podendo sofrer física e mentalmente. Por isso, nosso ordenamento jurídico é cristalino em coibir o tratamento cruel dos animais.

19. Conforme consta expressamente em nossa Constituição, são vedadas práticas que submetam os animais à crueldade.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público: [...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou *submetam os animais a crueldade*.

20. Os animais, ainda que para corte (gado bovino), estão protegidos pela norma estabelecida no artigo 225, § 1º, VII, Constituição da República, encontrando, também, respaldo na Lei dos Crimes Ambientais.

21. Adensando o conceito constitucional, a Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998) prevê como crime o *abuso ou os maus-tratos contra animais* de qualquer espécie, citando expressamente os silvestres, os domésticos (ou domesticados), os nativos ou os exóticos:

Art. 32. Praticar ato de abuso, maus-tratos, ferir ou mutilar animais silvestres, domésticos ou domesticados, nativos ou exóticos:

Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas quem realiza experiência dolorosa ou cruel em animal vivo, ainda que para fins didáticos ou científicos, quando existirem recursos alternativos.

§ 2º A pena é aumentada de um sexto a um terço, se ocorre morte do animal.

22. Essa previsão criminal foi delineada como infração administrativa pelo Decreto 6.514/08 (art. 29), que dispõe sobre infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Pelo princípio da não contradição, algo não pode ser lícito e ilícito ao mesmo tempo, ou seja, aplicadas as normas sanitárias e de bem-estar animal, não há que se falar em possibilidade jurídica de maus-tratos somente pela eventual discordância acerca dessas normas.

23. Ademais, não é de hoje que há a preocupação em se proteger os animais dos maus-tratos.

Embora sua vigência seja controversa, eis que o site do Planalto considera-o revogado pelo Decreto 11/1991 (Anexo IV – fl. 36), o Decreto Federal 24.645/34, que estabelece medidas de proteção aos animais, veda a prática de maus-tratos contra os animais em seu artigo 3º. Curt Trennepohl explica o imbrólio jurídico, posicionando-se pela sua validade atual:

O Decreto nº 24.645, de 10 de julho de 1934, define maus tratos e crueldade contra os animais. Existem controvérsias acerca da vigência deste Decreto nº 24.645/34. No entanto, partilhamos do entendimento de que o mesmo se encontra em pleno vigor, pois foi editado no período de excepcionalidade jurídica da era getulista possuindo, portanto, força de Lei e não poderia ser revogado pelo Decreto Federal nº 11, de 18.01.1991. Ademais, em 19.02.1993, o Decreto nº 761 revogou o Decreto nº 11.

[TRENNEPOHL, Curt. *Infrações contra o meio ambiente*: multas, sanções e processo administrativo. 2ª ed. 1ª reimp., Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 169].

24. Destaque-se que o STJ já o aplicou para evitar que fosse usado gás asfíxiante no centro de controle de zoonose com o objetivo de sacrificar os animais, por ser medida de extrema crueldade, violando o artigo 3º, I ("crueldade em qualquer animal") e VI ("não dar morte rápida, livre de sofrimentos prolongados, a todo animal cujo extermínio seja necessário, parar consumo ou não") do Decreto 24.645/32, bem como o tipo penal previsto no artigo 32 da Lei 9.605/98 (STJ, 2ª T., v.u., REsp 1.115.916/MG, rel. Min. Humberto Martins, j. em 01/09/2009, DJe 18/09/2009).

25. Estando ou não vigente, sua utilidade é evidente e demonstra a intolerabilidade do ordenamento jurídico para práticas que impliquem em maus-tratos, ainda que algumas dessas vedações devam ser contextualizadas e mitigadas. O artigo 3º do Decreto Federal 24.645/34 prevê como maus-tratos, em relação atualizada, o que também é considerado tratamento cruel, conforme doutrina de Marco Aurélio Castro Júnior e Aline de Oliveira Vital (Direitos dos animais e a garantia constitucional de vedação à crueldade. *Revista Brasileira de Direito Animal*, v. 10, nº 18, p. 137-175, jan./abr. 2015, p. 158):

Art. 3º Consideram-se maus tratos:

I – praticar ato de abuso ou crueldade em qualquer animal;

II – manter animais em lugares anti-higiênicos ou que lhes impeçam a respiração, o movimento ou o descanso, ou os privem de ar ou luz;

III – obrigar animais a trabalhos excessivos ou superiores às suas forças e a todo ato que resulte em sofrimento para deles obter esforços que, razoavelmente, não se lhes possam exigir senão com castigo;

IV – golpear, ferir ou mutilar, voluntariamente, qualquer órgão ou tecido de economia, exceto a castração, só para animais domésticos, ou operações outras praticadas em benefício exclusivo do animal e as exigidas para defesa do homem, ou no interesse da ciência;

V – abandonar animal doente, ferido, extenuado ou mutilado, bem como deixar de ministrar-lhe tudo o que humanitariamente se lhe possa prover, inclusive assistência veterinária;

VI – não dar morte rápida, livre de sofrimentos prolongados, a todo animal cujo extermínio seja necessário, parar consumo ou não;

VII – abater para o consumo ou fazer trabalhar os animais em período adiantado de gestação;

VIII – atrelar, no mesmo veículo, instrumento agrícola ou industrial, bovinos com equinos, com muare ou com asininos, sendo somente permitido o trabalho etc. conjunto a animais da mesma espécie;

IX – atrelar animais a veículos sem os apetrechos indispensáveis, como sejam balancins, ganchos e lanças ou com arreios incompletos incomodados ou em mau estado, ou com acréscimo de acessórios que os molestem ou lhes perturbem o funcionamento do organismo;

X – utilizar, em serviço, animal cego, ferido, enfermo, fraco, extenuado ou desferrado, sendo que este último caso somente se aplica a localidade com ruas calçadas;

XI – açoitar, golpear ou castigar por qualquer forma um animal caído sob o veículo ou com ele, devendo o condutor desprendê-lo do tiro para levantar-se;

XII – descer ladeiras com veículos de tração animal sem utilização das respectivas travas, cujo uso é obrigatório;

XIII – deixar de revestir com couro ou material com idêntica qualidade de proteção as correntes atreladas aos animais de tiro;

XIV – conduzir veículo de tração animal, dirigido por condutor sentado, sem que o mesmo tenha bolaé fixa e arreios apropriados, com tesouras, pontas de guia e retransa;

XV – prender animais atrás dos veículos ou atados às caudas de outros;

XVI – fazer viajar um animal a pé, mais de 10 quilômetros, sem lhe dar descanso, ou trabalhar mais de 6 horas contínuas sem lhe dar água e alimento;

XVII – conservar animais embarcados por mais de 12 horas, sem água e alimento, devendo as empresas de transportes providenciar, sabro as necessárias modificações no seu material, dentro de 12 meses a partir da publicação desta lei;

XVIII – conduzir animais, por qualquer meio de locomoção, colocados de cabeça para baixo, de mãos ou pés atados, ou de qualquer outro modo que lhes produza sofrimento;

XIX – transportar animais em cestos, gaiolas ou veículos sem as proporções necessárias ao seu tamanho e número de cabeças, e sem que o meio de condução em que estão encerrados esteja protegido por uma rede metálica ou idêntica que impeça a saída de qualquer membro do animal;

XX – encerrar em curral ou outros lugares animais em número tal que não lhes seja possível moverem-se livremente, ou deixá-los sem água e alimento mais de 12 horas;

XXI – deixar sem ordenhar as vacas por mais de 24 horas, quando utilizadas na explorado do leite;

XXII – ter animais encerrados juntamente com outros que os aterrorizem ou molestem;

XXIII – animais destinados à venda em locais que não reúnam as condições de higiene e comodidades relativas;

XXIV – expor, nos mercados e outros locais de venda, por mais de 12 horas, aves em gaiolas; sem que se faça nestas a devida limpeza e renovação de água e alimento;

XXV – engordar aves mecanicamente;

XXVI – despelar ou depenar animais vivos ou entregá-los vivos à alimentação de outros;

XXVII – ensino a animais com maus tratos físicos;

XXVIII – exercitar tiro ao alvo sobre patos ou qualquer animal selvagem exceto sobre os pombos, nas sociedades, clubes de caça, inscritos no Serviço de Caça e Pesca;

XXIX – realizar ou promover lutas entre animais da mesma espécie ou de espécie diferente, touradas e simulacros de touradas, ainda mesmo em lugar privado;

XXX – arrojear aves e outros animais nas casas de espetáculo e exibi-los, para tirar sortes ou realizar acrobacias;

XXXI – transportar, negociar ou cair, em qualquer época do ano, aves insetívoras, pássaros canoros, beija-flores e outras aves de pequeno porte, exceção feita das autorizares para fins científicos, consignadas em lei anterior;

26. A atualidade deste Decreto é evidente, pois ao proibir a engorda de aves de forma mecânica (art. 3º, XXV), ele veda que haja também a alimentação forçada de ganso ou pato, ainda que seja feita manualmente, para a confecção do *foie gras*, o que foi considerado cruel pela Suprema Corte Israelense em 2003: *Noah v. The Attorney General – Appeal* 9232/01. É o que bem destacou Gilmar Mendes, em seu voto na ADI 4.983/CE (pág. 146/150):

Por fim, menciono precedente da Suprema Corte israelense em que foi apreciado se o processo de produção do *foie gras* seria contrário ao direito dos animais (*Noah v. The Attorney General*, HCJ 9232/01). A Corte, então, analisou a compatibilidade da alimentação hipercalórica forçada de animais para produção da iguaria com o Ato Nacional de Proteção aos Animais, que proíbe tortura, atos de crueldade e abusos.

Concluiu, após ponderação das questões envolvidas e apresentadas, que o processo era cruel e gerava um desproporcional grau de sofrimento em relação ao fim pretendido – obtenção de produto considerado artigo de luxo.

27. Pela redação do Decreto 24.645/34, vê-se que o mero transporte somente se considera maus-tratos se ultrapassar 12 horas e for sem água e alimento, bem como se caracteriza maus-tratos a colocação dos animais de cabeça para baixo, de mãos ou pés atados, ou de qualquer outro modo que lhes produza sofrimento. Frisar que de forma alguma se veda viagens com mais de 12 horas, apenas que elas sejam sem água e alimento.

28. Essa contextualização já afasta de plano o confinamento temporário para e durante o transporte como maus-tratos.

29. Os maus-tratos não são intrínsecos à atividade de exportação de carga viva, especialmente a minuciosamente regulada pela Instrução Normativa 13, de 30 de março de 2010, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa (bovinos, búfalos, ovinos e caprinos vivos, destinados ao abate). Confinamento é uma característica inerente ao transporte (terrestre, marítimo ou aquaviário), existindo normas de segurança e sanidade animais para assegurar as condições mínimas de conforto e bem-estar animal.

30. Entretanto, o Decreto 24.645/34 está longe de esgotar aquilo que são práticas cruéis contra os animais, sendo rol exemplificativo (CASTRO JÚNIOR, Marco Aurélio; VITAL, Aline de Oliveira. Direitos dos animais e a garantia constitucional de vedação à crueldade. *Revista Brasileira de Direito Animal*, v. 10, nº 18, 2015, p. 159), mas certamente demarca área na qual eles não ocorrem em relação às situações previstas. Em outras palavras, ao admitir que o transporte de animais somente seja considerado maus-tratos quando praticado de certa forma, admite que se não for dessa forma (superior a 12 horas e sem comida ou água) ele não é uma prática cruel. E isso desde 1934, demonstrando o quão avançada nossa legislação é sobre o assunto.

31. De qualquer forma, o conceito constitucional pode ser analisado por si só, embora se admitindo a complementação do legislador, como foi o caso do Decreto 24.645/34.

32. Fiorillo aduz que a crueldade implica na submissão do "animal a um mal além do absolutamente necessário", somente estando caracterizada "se a prática contra o animal não tiver por finalidade proporcionar ao homem uma sadia qualidade de vida ou, na hipótese de estar presente esse propósito, os meios empregados não forem os absolutamente necessários à atividade" (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 288). Para se falar em crueldade animal, deveria haver algum sofrimento inútil, desnecessário no transporte, o que não ocorre. A inutilidade que poderia causar a crueldade não reside no transporte em si, mas em sua execução, que é rigorosamente regulada no plano doméstico pelo Mapa e no internacional pela Organização Mundial de Saúde Animal (*World Organisation for Animal Health*), conhecida como OIE.

33. As diretrizes da OIE são respaldadas por anos de pesquisa técnico-científica e validadas por seus 181 países membros, ou seja, não são pautadas em percepções baseadas em ilações. Como destacou a Comissão Técnica Permanente de Bem-Estar Animal – CTBEA, do Mapa:

4. No Brasil, a exportação de bovinos é regulamentada por uma série de atos normativos, que abordam os procedimentos básicos para a preparação de animais vivos para a exportação, que inclui a seleção nos estabelecimentos de origem, a aprovação dos Estabelecimentos de Pré-

embarque (EPE), o manejo desses animais nas instalações de pré-embarque, bem como durante o embarque por via marítima, terrestre e aérea;

5. *Essas normas se encontram perfeitamente alinhadas com os preceitos estabelecidos Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), estando especificadas no Código Sanitário de Animais Terrestres.* Lembramos que esta renomada instituição é reconhecida pela Organização Mundial de Comércio (OMC) como a responsável por estabelecer as diretrizes relativas as questões de ordem sanitária e de bem-estar animal que possam impactar comércio internacional de animais e de seus produtos;

[Nota Técnica 1/2018/GAB-GM/MAPA, SEI 4006480, PA 21052.000496/2018-13 – sem destaques no original]

34. As próprias normas da OIE reconhecem que o transporte não é um ato cruel, embora seja o transporte por tempo mais longo do que o necessário. Essa a razão pela qual o Código Sanitário de Animais Terrestres da OIE determina que o "tempo em que os animais passam viajando deverá ser o mais curto possível" (art. 7.2.1). A Instrução Normativa 56, de 06 de novembro de 2008, do Mapa, por sua vez, regulamenta, em termos principiológicos, o bem-estar animal, listando, em seu artigo 3º, V, como tal o manejo e transporte dos animais de forma adequada para reduzir o estresse e evitar contusões e o sofrimento desnecessário.

35. Se o transporte para exportação fosse ato cruel haveria normas internacionais vedando-o. O que existe, entretanto, é exatamente o contrário: normas que admitem o transporte, organizando-o para que se garanta o bem-estar animal. O Código Sanitário de Animais Terrestres da OIE prevê expressamente a possibilidade de transporte de animais via marítima ou aquática dentro de um mesmo país (art. 7.2.3), reconhecendo não apenas a juridicidade da prática da exportação de gado vivo, mas também da efetuada via marítima.

36. Frise-se que o comportamento natural integral dos animais durante o transporte também não pode ser parâmetro de ausência de tratamento cruel. Seria completamente despropositado se almejar que durante o transporte os animais pudessem, por exemplo, expressar de forma completa ou plena o seu comportamento natural, o que já é complicado em situações de cativeiro, mas certamente é impossível em condições de confinamento temporário, como ocorre no transporte. Dito de outra forma, não caracteriza maus-tratos ou crueldade a impossibilidade de que os animais transportados possam ter o seu comportamento natural de forma plena durante o transporte.

37. O recorrente entendimento jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça (STJ) de que o confinamento do animal, por si só, não caracteriza maus-tratos, deve ser aplicado no transporte de animais também e acaba por demonstrar como não se pode cobrar uma liberdade total para a expressão do comportamento natural da espécie. O STJ já foi peremptório em dizer que o fato de o animal silvestre passar a maior parte do tempo confinado em pequena gaiola não configura maus-tratos (STJ, 2ª T., v.u., REsp 1.248.050/RS, rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. em 28/06/2011, DJe 03/08/2011), tornando ainda mais absurda a alegação de que os animais criados para abate estão sujeitos ao tratamento cruel ou sofrem maus-tratos apenas por serem confinados durante o transporte terrestre, aquaviário ou aéreo. Se o confinamento *de per se* não configura tratamento cruel, com tanto mais razão não configura o confinamento provisório, para transporte visando a exportação.

2.2 Das normas de bem-estar animal para a exportação do gado vivo exigidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)

38. Existe regulação do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para a exportação de bovinos vivos destinados ao abate, incluindo toda a cadeia de transporte.

39. Descrever as exigências impostas à exportação de gado vivo é fundamental para se entender o complexo e rigoroso processo de transporte e qualidade desse segmento, cujo zelo pelo bem-estar animal é flagrante, deixando ainda evidente a inexistência de tratamento cruel.

40. A Instrução Normativa 13, de 30 de março de 2010, do Mapa, aprovou o "Regulamento técnico para exportação de bovinos, búfalos, ovinos e caprinos vivos, destinados ao abate". Este Regulamento estabelece as normas de procedimentos básicos para a preparação de animais vivos para a exportação, incluindo a seleção nos estabelecimentos de origem, o transporte entre o estabelecimento de origem e os Estabelecimentos de Pré-embarque e destes para o local de saída do país e o manejo nas instalações de pré-embarque e no embarque.

41. Existem considerações gerais, tais como a de que os animais somente poderão ser exportados quando acompanhados de Certificado Zoossanitário Internacional, regularmente expedido por Médico Veterinário ocupante do cargo de Fiscal Federal Agropecuário, que atenda aos requisitos constantes das normas vigentes no País e às condições sanitárias requeridas pelo país importador (art. 3º). Em outras palavras, existe dupla exigência de compatibilidade sanitária (interna e externa, do país que receberá os animais), bem como de bem-estar animal na origem do gado por normas do importador:

Art. 5º Os animais a serem exportados devem ser selecionados em estabelecimentos que cumpram com as normas sanitárias vigentes no País, com atendimento aos requisitos sanitários e de bem-estar animal estabelecidos pelo país importador.

42. A normativa é clara ao também tratar do transporte, prevendo que os veículos transportadores devem atender aos requisitos para transporte de animais de forma segura e de acordo com os princípios de bem-estar animal, sendo limpos e desinfetados antes do carregamento no estabelecimento de origem e no estabelecimento de pré-embarque, sob a responsabilidade do transportador, que deverá apresentar atestado ou certificado que comprove a realização do procedimento (art. 4º).

43. Como destacado por Alexandre Valente Selistre, os caminhões de transporte de animais vivos para a exportação são os mesmos que fazem o transporte para o abate interno:

Diferentemente daquilo que é pregado por ambientalistas fanáticos, não só as viagens de navios, respeitam os protocolos de bem-estar animal, ditados pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA, o órgão brasileiro competente para tanto, quanto o deslocamento rodoviário, é realizado nos mesmos caminhões inspecionados que transportam os 40 milhões de bovinos para abate doméstico, obedecendo ao Código Sanitário de Animais Terrestres, prescrito pela Organização Mundial da Saúde Animal, também conhecida pela sigla OIE!

[A verdade sobre a exportação de gado vivo. Disponível em <http://direitoagrario.com/verdade-sobre-exportacao-de-gado-vivo/>. Acesso em: 12 fev. 2018]

44. Embora os caminhões para exportação e para abate interno sejam os mesmos, frise-se que as normas de transporte para o abate doméstico são menos rigorosas do que as do transporte para a exportação.

45. Em outras palavras, qual a razão para somente existir maus-tratos no transporte para o porto, como se alegam recorrentemente nessas ações, se os caminhões usados para o transporte são os mesmos? Sendo os mesmos caminhões, por que não existem alegações de maus tratos dos animais no transporte para o abate interno!? A resposta é intuitiva: não existem maus-tratos no transporte dos animais, sendo a tentativa de sua caracterização na exportação flagrantemente forçada.

46. O gado destinado à exportação deve ser previamente reunido, antes do embarque, em um estabelecimento previamente aprovado pelo Mapa para esse fim, que passa a ser denominado *estabelecimento de pré-embarque* – EPE, onde serão preparados para a viagem e permanecerão isolados de outros animais (art. 9º). Esse local deve ser obrigatoriamente limpo antes do ingresso de novo lote de animais (art. 22).

47. Devem passar pelo menos 24 horas no EPE, sob a responsabilidade direta de médico veterinário da iniciativa privada oficialmente habilitado e sob supervisão de médico veterinário oficial (art. 12), exceto se prazo maior for solicitado pelo comprador (art. 13).

48. Existe ainda preocupação com o tempo em que os animais terão de transporte até o porto, evitando-se longa jornada até o embarque, motivo pelo qual o EPE não deve estar, em relação ao local do embarque, a uma distância que não implique uma jornada superior a 8 (oito) horas de transporte por via rodoviária (art. 14).

49. As condições dos animais anteriores e quando da saída do EPE são fiscalizadas por médico veterinário oficial, para verificação do cumprimento dos requisitos sanitários estabelecidos (art. 20). Os veículos utilizados para o transporte de animais do EPE ao local de embarque devem ser lacrados com lacre numerado após o carregamento dos animais (art. 21).

50. A preocupação com o correto transporte rodoviário dos animais fica clara quando se exige "veículo adequado à espécie animal transportada" (art. 23), sendo que ele deverá estar em bom estado de conservação e manutenção, bem como completamente limpos e desinfetados com produtos aprovados pelo Mapa, antes do embarque dos animais, sendo que o responsável pelo transporte deverá apresentar atestado ou certificado que comprove a realização do procedimento (art. 24).

51. As mesmas normas são previstas para o transporte marítimo e fluvial, sempre visando tutelar o bem-estar animal. Este deve ser realizado em embarcações que possuam instalações adequadas para alojar a espécie animal exportada e para o seu manejo e sua alimentação, propiciando o bem-estar geral dos mesmos durante a viagem (art. 27), com as embarcações estando em bom estado de conservação e manutenção e ser completamente limpas e desinfetadas com produtos aprovados pelo Mapa, antes do embarque dos animais (art. 28). Os veículos e navios transportadores de animais devem dispor de instalações que assegurem a proteção dos animais das intempéries, temperaturas extremas e variações meteorológicas desfavoráveis (art. 39).

52. Ademais, o navio deve ser aprovado pela Capitania dos Portos, adequadamente abastecidos de provisões – alimento e água – para a viagem, que tenham habilitação para o transporte de animais, segundo a espécie, e conduzidos de forma a prevenir danos aos animais e minimizar o estresse de viagem, respeitando as normas estabelecidas para o bem-estar animal (art. 29).

53. Não apenas a embarcação deve ser aprovada pela Capitania dos Portos, mas ela ainda deve ser apresentada ao Serviço ou Unidade de Vigilância Agropecuária do Mapa, no local de saída do país, até três dias antes do embarque, sendo que a configuração do navio a ser utilizado na operação, expedida pelo armador, deve explicitar os seguintes dados: metragem da embarcação, metragem quadrada de cada deck disponível para carregamento de animais, quantidade de cochos, bebedouros, capacidade de armazenagem de alimentação (em toneladas), capacidade de tanques para água potável, quantidade e capacidade do dessanilizador, número de acionamentos por minuto das turbinas para ventilação e renovação de ar (art. 30). Com base nesses dados *se definirá a quantidade de animais que será*

embarcada (art. 30, parágrafo único), devendo esse número "atender as condições de conforto e bem-estar animal, determinando-se este número em função do espaço disponível, segundo a espécie animal" (art. 44).

54. Antes do embarque dos animais, com no mínimo três dias de antecedência, o exportador deverá protocolar na unidade local do Mapa *documento com as seguintes informações* (art. 32):

- I – plano de viagem;
- II – informação sobre o local, data e hora do embarque;
- III – previsão de chegada, data e local de desembarque dos animais;
- IV – número de animais a serem embarcados; e
- V – a quantidade e o tipo de alimento embarcado e a quantidade de água.

55. De qualquer forma, as pessoas encarregadas do manejo dos animais nos navios devem ter experiência no transporte e conhecimento do comportamento animal e dos princípios básicos necessários para o desempenho das suas tarefas, sem utilização de violência ou qualquer método passível de provocar medo, lesões ou sofrimento (art. 36).

56. A IN do Mapa também prevê, didaticamente, que caso ocorram problemas no transporte, devem ser tomadas medidas necessárias para garantir o bem-estar animal (art. 37).

57. Os animais devem ser transportados em piso que garanta o seu conforto, adaptado à espécie, ao número de animais transportados e à duração da viagem (art. 42). No Relatório de Vistoria nº 51/2017-UT-CARAGUATATUBA-SP/SUPES-SP (SEI 1364156 – PA 02548.100453/2017-30), o Ibama constatou que "Os recintos são forrados com maravalha e foi informado e verificado que a origem deste produto é certificada e produzida com madeira de reflorestamento." Embora relativo a um embarque apenas, isso denota que o transporte é diligente quanto ao bem-estar animal.

58. Nos casos omissos e diante de quaisquer dúvidas suscitadas na execução da IN Mapa 13/2010 serão dirimidos pelo MAPA.

59. A IN Mapa 56/08, por sua vez, regulamenta em termos principiológicos o bem-estar animal, diferente das regras listadas na IN Mapa 13/2010. Em seu artigo 3º, lista como princípios para a garantia do bem-estar animal, sem prejuízo do cumprimento, pelo interessado, de outras normas específicas, como é o caso da IN Mapa 13/2010:

- I – proceder ao manejo cuidadoso e responsável nas várias etapas da vida do animal, desde o nascimento, criação e transporte;
- II – possuir conhecimentos básicos de comportamento animal a fim de proceder ao adequado manejo;
- III – proporcionar dieta satisfatória, apropriada e segura, adequada às diferentes fases da vida do animal;
- IV – assegurar que as instalações sejam projetadas apropriadamente aos sistemas de produção das diferentes espécies de forma a garantir a proteção, a possibilidade de descanso e o bem-estar animal;
- V – manejar e transportar os animais de forma adequada para reduzir o estresse e evitar contusões e o sofrimento desnecessário;
- VI – manter o ambiente de criação em condições higiênicas.

60. Esses princípios, combinados com os da IN Mapa 13/2010, moldam o bem-estar animal, tanto no transporte terrestre, quanto no aquaviário. Eles não podem ser usados para corromperem as regras previstas. Embora os princípios tenham funções específicas, dentre elas não está afastar "pura e simplesmente as regras eventualmente aplicáveis" (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 129).

61. No transporte de gado vivo para fins de exportação, incluindo as instalações das embarcações, não existe nenhuma crueldade ou maus-tratos, como bem demonstra a normativa da área. As regras tem o papel de decidibilidade, enquanto os princípios de complementariedade (ÁVILA, Humberto, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 14ª ed., 2013, p. 139). Em outras palavras, não se pode com base nos princípios da IN Mapa 56/08 fazer *tabua rasa* das regras da IN Mapa 13/10; ao contrário, essas regras foram criadas para se obedecer aos princípios de bem-estar animal cristalizados na IN Mapa 56/08. Por isso, Humberto Ávila doutrinou que os princípios passaram de normas carecedoras de ponderação para serem qualificados como "normas fundamentais e genéricas que demandam complementação por outras normas" (*Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 14ª ed., 2013, p. 139).

62. De qualquer forma, uma comparação com os casos julgados pelo STF são excelentes indicadores para se corroborar essa afirmação.

63. O STF já declarou a *farra do boi* inconstitucional (RE 153.531/SC), uma vez que havia crueldade intrínseca exercida contra os animais bovinos, que eram tratados "sob vara" durante o "espetáculo", bem como a briga de galo (ADIs 3.776/RN, 2.514/SC e 1.856/RJ), por motivos mais óbvios. Aliás, desde o final da década de 1950 o STF já entendia que a briga de galo não é um simples desporto, pois maltrata os animais em luta (RHC 34.936/SP, j. em 30/04/1957).

64. Não foi diferente na vaquejada (ADI 4.983/CE), embora nesse caso ainda houvesse forte elemento cultural a ser preservado, conforme voto proferido pelo Min. Marco Aurelio:

Consoante asseverado na inicial, o objetivo é a derrubada do boi pelos vaqueiros, o que fazem em arrancada, puxando-o pelo rabo. Inicialmente, o animal é enclausurado, açoitado e instigado a sair em disparada quando da abertura do portão do brete. Conduzido pela dupla de vaqueiros competidores vem a ser agarrado pela cauda, a qual é torcida até que caia com as quatro patas para cima e, assim, fique finalmente dominado.

O autor juntou laudos técnicos que demonstram as consequências nocivas à saúde dos bovinos decorrentes da tração forçada no rabo, seguida da derrubada, tais como fraturas nas patas, ruptura de ligamentos e de vasos sanguíneos, traumatismos e deslocamento da articulação do rabo ou até o arrancamento deste, resultando no comprometimento da medula espinhal e dos nervos espinhais, dores físicas e sofrimento mental. Apresentou estudos no sentido de também sofrerem lesões e danos irreparáveis os cavalos utilizados na atividade: tendinite, tenossinovite, exostose, miopatias focal e por esforço, fraturas e osteoartrite társica.

Ante os dados empíricos evidenciados pelas pesquisas, tem-se como indiscutível o tratamento cruel dispensado às espécies animais envolvidas. O ato repentino e violento de tracionar o boi pelo rabo, assim como a verdadeira tortura prévia – inclusive por meio de estocadas de choques elétricos – à qual é submetido o animal, para que saia do estado de mansidão e dispare em fuga a fim de viabilizar a perseguição, consubstanciam atuação a implicar descompasso com o que preconizado no artigo 225, § 1º, inciso VII, da Carta da República.

[ADI 4.983/CE, pág. 12-13/150]

65. Nada parecido com isso ocorre no transporte aquaviário dos animais para a exportação, que obedece a rigorosa legislação do Mapa e da OIE. Não existe crueldade inerente à exportação do gado vivo. Embora possa haver mortes durante o transporte (terrestre ou aquáticos), isso é contingente e estatisticamente irrelevante, ocorrendo até mesmo nas fazendas, com os animais no pasto, não configurando maus-tratos ou crueldade por si só.

2.3 A competência dos órgãos ambientais para a averiguação dos maus-tratos não prescinde da expertise das normas de bem-estar animal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)

66. A competência para a fiscalização do cumprimento dos procedimentos exigidos para atender aspectos relacionados ao bem-estar animal e sanidade nas operações de exportação de animais vivos de produção e interesse econômico, e a decisão de liberar a operação, é do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa).

67. A fiscalização das condições sanitárias dos animais nos portos marítimos e fluviais é de *competência privativa* do Mapa, de acordo com o artigo 8º da Lei 1.283/1950:

Art. 8º Incumbe *privativamente ao órgão competente do Ministério da Agricultura* a inspeção sanitária dos produtos e subprodutos e matérias primas de origem animal, nos portos marítimos e fluviais e nos postos de fronteiras, sempre que se destinarem ao comércio internacional ou interestadual.

68. Na regulamentação desta Lei, o Decreto 9.013/17 repetiu a competência privativa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (art. 1º, § 1º), por meio de seus órgãos Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA e do Serviço de Inspeção Federal – SIF:

Art. 2º A inspeção e a fiscalização de estabelecimentos de produtos de origem animal que realizem o comércio interestadual *ou internacional*, de que trata este Decreto, são de competência do Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal – DIPOA e do Serviço de Inspeção Federal – SIF, vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. [...]

Art. 4º Apenas os estabelecimentos de produtos de origem animal que funcionem sob o SIF podem realizar comércio internacional. [...]

Art. 7º A execução da inspeção e da fiscalização pelo Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal *isenta o estabelecimento de qualquer outra fiscalização industrial ou sanitária federal, estadual ou municipal*, para produtos de origem animal.

69. O Decreto 8.852/2006 é categórico em dizer que compete à Secretaria de Defesa Agropecuária do Mapa *fiscalizar o bem-estar animal e o transporte dos animais vivos*, mais especificamente ao Departamento de Saúde Animal (DSA):

Art. 18. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete: [...]

II – planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, em especial, por meio:

h) da fiscalização do bem-estar animal; [...]

[...]

Art. 24. Ao Departamento de Saúde Animal compete: [...]

II – planejar, coordenar, promover, acompanhar e avaliar a execução das atividades de: [...]

c) fiscalização do transporte e do trânsito de animais vivos;

d) fiscalização do bem-estar animal;

70. Por outro lado, a competência para a fiscalização de abusos ou maus-tratos contra animais é dos órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e dos agentes das Capitânicas dos Portos, nos termos do artigo 70, § 1º, da Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98):

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

§ 1º São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de *órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA*, designados para as atividades de fiscalização, *bem como os agentes das Capitânicas dos Portos*, do Ministério da Marinha.

71. Esclarecer essas competências é importante porque a expertise na matéria exportação de gado vivo é do Mapa, devendo os órgãos com atribuições ambientais de coibir os maus-tratos intervirem em situações de manifesta crueldade, como visto adiante. Deve-se respeitar as regras do setor e as suas práticas, evitando-se análise distanciada da visão rural da atividade pecuária.

72. Essa expertise é que desaconselha que veterinário de *pet shop* (animais pequenos, geralmente urbanos e de companhia) avalie gado bovino (grandes, rural e de produção), da mesma forma que o veterinário especializado em gado bovino não tem aptidão para avaliar gatos e cachorros. Destacar que essa análise pressupõe não apenas o conhecimento de uma série de normas do setor da pecuária, como da lógica da produção rural e, em última análise, do campo.

73. Não por outro motivo o Ibama reconhece essa expertise do Mapa, inclusive seu poder de polícia, concluindo não ser sensato colocar o órgão ambiental na linha de frente da questão, em detrimento das ações e competência do Mapa:

3.4. Verifica-se, portanto, uma estreita relação entre a regulação e desempenho da atividade econômica de bovino cultura bem como a observância do bem-estar animal com as atribuições ministeriais do MAPA (União). [...]

3.6. Logo, evidencia-se que é de incumbência direta do MAPA o controle, normatização e fiscalização das condições da produção, comercialização, transporte e do bem-estar de bovinos inseridos na cadeia produtiva agropecuária, dispondo ele da devida competência, dos meios e da qualidade técnica para tal tarefa, inclusive, do poder de polícia. [...]

3.9. Entende-se não haver sensatez em exigir, em detrimento das ações do MAPA (União), a preponderância da atuação do Ibama na fiscalização de bovinos inseridos na cadeia econômica, como se esse labor estivesse contemplado no rol de suas atribuições finalísticas, art. 2º da Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, dentro do disposto nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal de 1988.

[Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO, SEI 1594214, PA 02001.001542/2018-52]

74. O Conselho Nacional de Secretários de Agricultura (Conseagri), em nota de repúdio, datada de 04/02/2018, às decisões judiciais que suspenderam a exportação de animais vivos em todo o país, pediu para que "essas decisões sejam embasadas em relatos daqueles que possuem competência técnica para avaliar o atendimento às exigências legais para a exportação de animais vivos". No mesmo sentido manifestou-se a Comissão Técnica Permanente de Bem-Estar Animal – CTBEA:

4.3. Em relação a este imbróglio, nota-se a ausência, por parte da justiça, de buscar informações junto ao MAPA. Apesar de ser o Órgão governamental responsável pela fiscalização e certificação relativa aos aspectos sanitários e de bem-estar animal. Bem como, do total domínio e acompanhamento, em todas as etapas das operações de exportação de animais vivos, por parte dos Auditores Fiscais Federais Agropecuários – AFFA's, que possuem formação em Medicina Veterinária, e realizam a certificação para exportação dos animais. O que implica, compulsoriamente, em realizar a verificação das práticas para a promoção e a manutenção das condições de bem-estar animal.

[Nota Técnica 1/2018/GAB-GM/MAPA, SEI 4006480, PA 21052.000496/2018-13]

75. A importância de que a expertise na área seja prestigiada fica bem ilustrada nos manifestos equívocos do relatório de vistoria técnica efetuado nos autos da ACP 5000325-94.2017.4.03.6135 (ex 1018083-71.2017.4.01.3400): "Relato de Inspeção Técnica requisitado pela Justiça Federal com vistas a oferecer subsídios para análise da Ação Civil Pública nº 5000325-94.2017.4.03.6135 em tramitação na 25ª Vara Cível Federal de São Paulo". A falta de expertise em relação à atividade periciada é evidente, conforme se demonstrará pelos comentários ao seu relato de inspeção técnica.

76. O primeiro equívoco da perita reside no fato de que ela afirmou que os caminhões de transporte do gado vivo tinham compartimentos "com visibilidade lateral obstruída graças à colagem de fitas adesivas nos orifícios da

estrutura objetivando dificultar inspeção (observação, filmagem, fotografias) de seu interior por terceiros" (d.1). Na verdade, as fitas adesivas existem para evitar o estresse dos animais pela luz dos faróis de outros veículos e pela percepção do movimento rápido.

77. O *segundo* equívoco é tentar forçar uma condição de insalubridade inerente ao transporte dos animais e, em particular, do navio analisado, esquecendo-se que ele estava parado por força de decisão judicial e não podia ser limpo ancorado à costa, devendo sê-lo somente em alto mar.

78. Com efeito, a vistoria no navio foi efetuada em 01 de fevereiro de 2018, com o embarque de gado tendo início efetivo no dia 26 de janeiro (segunda-feira), ou seja, 6 (seis) dias após o início do embarque. Consta do relatório de inspeção:

Solicitei visita aos andares inferiores do navio, momento este em fui advertida que nestes pisos, o processo de limpeza encontrava problemas operacionais.

f) Uma vez me dirigi aos andares inferiores (decks 1, 2 e 5), constatei que as condições de higiene eram muito precárias – notadamente para os animais ingressos na embarcação desde o dia 26 de janeiro (7 dias atrás do dia corrente da inspeção).

79. Na verdade, não existia problema operacional, mas impossibilidade de realizar a limpeza para evitar danos ambientais e sanitários ao Brasil, como deveria ser de conhecimento de qualquer técnico na área. Com efeito, a limpeza deve ser efetuada somente em alto-mar, evitando-se que o material seja carreado ao mar, na costa, e não seja devidamente depurado pelo mar, causando dano ambiental e, eventualmente, sanitário.

80. Obviamente, 6 (seis) dias sem poder fazer limpeza, pequena parte disso devido ao cumprimento de ordem judicial para não partir, gera um acúmulo de fezes e urina, até porque o gado está sendo regularmente alimentado. Se a isso for acrescentado que o chão do navio não pode ser desconfortável, geralmente sendo recoberto com maravalha, é perfeitamente razoável considerar que haverá um chão provisoriamente sujo após uma semana do embarque em cenário no qual o navio não zarpou e, conseqüentemente, não pode ser limpo.

81. Certo que um certo acúmulo de fezes e urina são inerentes ao transporte, seja qual for o modal, uma vez que, regularmente alimentados e bem tratados, é natural que os animais defequem e urinem. Ademais, como eles têm espaço para deitar, o que efetivamente fizeram, como prova diversas fotos do relato de inspeção técnica, eles costumam ficar sujos, embora não sejam todos, como pode se notar de diversas fotos mostrando o gado limpo, como a segunda foto da página 34.

82. O que chama a atenção no presente caso é que de forma estranha – uma vez que o relatório de inspeção está cheio de deduções – esqueceu-se de dizer que esse acúmulo era extraordinário, não se destacando a razão pela qual o acúmulo estava acima do ordinário: navio parado por ordem judicial.

83. Também é de se estranhar que não tenha indicado que a maneira mais rápida de limpar o navio era fazendo que ele fosse para alto-mar para ser limpo, e não em um desembarque demorado de 25 mil cabeças de gado. Conforme correspondência do Capitão do Navio "MV NADA" ao Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a limpeza da embarcação teria início após três horas da saída da embarcação do Porto de Santos, tempo manifestamente inferior a qualquer desembarque de milhares de animais. Ao contrário, tenta induzir o juízo a erro ao afirmar que "Os indícios de insalubridade aqui apresentados são amostras de um navio que sequer iniciou viagem intercontinental de duração mínima de 15 dias", ao invés de explicar que ele é limpo durante a viagem, melhorando sua condição logo após sua entrada em alto-mar.

84. Ademais, há ausência de metodologia da vistoria e das fotos apresentadas, podendo mesmo haver mais de uma foto de uma mesma baía (exceto no caso da foto das páginas 13 e 15, que não apenas são da mesma baía, como são a mesma foto), eventualmente escolhida a dedo. Em suma, faltou a segurança da análise global dos animais, ocorrendo apenas a pontuação de determinada condição de um ou outro animal no contexto de transporte de milhares de animais.

85. O *terceiro* equívoco evidente reside na questão do odor amoniacal e do barulho do sistema de exaustão.

86. Então, não é de se estranhar que o relatório tenha mencionado intenso odor amoniacal nos decks 1, 2 e 5 e que havia um excessivo barulho provocado pelos ventiladores. Nas palavras do relatório:

O odor amoniacal nesses andares era extremamente intenso tornando difícil a respiração. Em alguns desses andares, o sistema de ventilação artificial buscava atenuar o efeito do acúmulo de gases e odores, resultado também da decomposição do material orgânico bovino. A poluição sonora (em decibéis) resultante do constante funcionamento dos ventiladores era intenso e claramente inoportuno dado seu elevado grau de ruído.

87. Quanto ao cheiro amoniacal ele se deve pelo acúmulo da urina do gado, o que seria até instintivo pelo período decorrente entre a inspeção e o embarque, bem como pela impossibilidade de haver limpeza enquanto a embarcação estiver atracada. Aplica-se nesse caso as mesmas críticas da suposta insalubridade inerente ao transporte dos animais, sendo desnecessário repeti-las. De qualquer forma, a concentração de amônia não foi medida, apenas percebida, não existindo precisão do juízo externado pela auxiliar do juízo.

88. Quanto ao ruído dos exaustores o relato é descontextualizado porque o Código Sanitário de Animais Terrestres da OIE (art. 7.2.8., 2, b), em relação às instalações, determina que "durante o embarque e a viagem, a

ventilação deve fornecer ar fresco e eliminar o excesso de calor, umidade e gases nocivos (tais como amônia e monóxido de carbono)." Em outras palavras, houve mais uma tentativa de induzir o juízo a erro ao se ignorar norma do setor para o bem-estar animal. Os ventiladores estavam no máximo, e por isso o barulho acima da média, exatamente para cumprir a normativa da OIE de propiciar ar fresco, conforto térmico e evitar acúmulo de gases nocivos. Com o navio parado o ar circula com menos facilidade, sendo necessário, para cumprir a obrigação do Código Sanitário de Animais Terrestres da OIE, aumentar a velocidade dos exaustores, o que também acaba por elevar o seu ruído.

89. Em *quarto* lugar, igualmente equivocada a alegação de que os animais estavam confinados em espaços inapropriados, muito apertados, embora as fotos juntadas pela própria perita mostrassem o chão em diversas oportunidades ou mesmo animais deitados (posição natural dos bovinos em repouso), evidenciando a contradição dessa afirmação com o próprio relatório apresentado. Consta do relatório: "Os animais são alocados em grupos (em baias ou bretões), em espaços exíguos, por exemplo, totalizando dimensões menores que 1m² por indivíduo."

90. Em outras palavras, é complicado se afirmar a existência de mais de um animal por metro quadrado e ver o piso do navio em diversas fotos, com evidente espaço entre os bovinos. Além do mais, não foi citada nenhuma norma técnica sobre o espaço necessário entre os animais e o número lançado está apenas narrado no relatório, não tendo nenhuma foto que comprove tal fato ou mesmo quantos animais por baía foi autorizado pelo governo brasileiro.

91. A ausência de tecnicidade no relato de vistoria se torna nítido ao narrar situações de pura percepção ("Pude constatar que havia evidente interesse em limitar minha inspetoria somente ao nível originalmente apresentado."), sem qualquer respaldo probatório, querendo induzir o juízo a formar uma negativa impressão do navio ou de sua tripulação.

92. Nem se deve comentar que ela não poderia fazer uma vistoria tendo participado de operação anterior, ainda que por dever do cargo. Nas palavras do relato:

d.2) Os números de animais acima descritos foram constatados mediante operação de blitz da qual participei ativamente na condição de veterinária da Prefeitura Municipal de Santos nos dias em que caminhões com animais chegaram ao Porto.

93. Na esteira do Código de Processo Civil (arts. 148, II, c/c 149), a jurisprudência não vacila em afirmar que os peritos devem ser imparciais em suas funções, aplicando-lhes as causas de impedimento e suspeição (STJ, AI nos EAREsp 261.715), uma vez que o exercício imparcial da função dos peritos é atividade que "ocorre não em prol de interesses obscuros e tendenciosos mas sim como verdadeiros auxiliares da justiça" (STJ, REsp 1.420.543). No presente caso, houve a perícia efetuada por quem já atuou de forma ativa nesse embarque quando de seu transporte terrestre, tendo em vista seu cargo no Município de Santos, podendo-se dizer que interveio na causa, já judicializada, como fiscal da Prefeitura em relação ao bem-estar animal, como se deduz de seu próprio relato. Se não for um típico caso de impedimento, certamente o é de suspeição, especialmente pelo interesse do julgamento do processo em favor da parte autora.

94. É essa *ausência de imparcialidade* que fez constar no relatório de inspeção percepção totalmente subjetiva quanto a garantia de bem-estar dos animais, especialmente diante das inúmeras regras do setor já demonstradas aqui, acabando por colocar considerações gerais ou mesmo afastadas da realidade:

7. Durante o transporte são observadas medidas que garantam o bem-estar desses animais?

Absolutamente não. O transporte de animais por longos períodos e distâncias, seja por meio terrestre como por meio marítimo, sujeita estes organismos a uma experiência completamente alheia à sua natureza originária. A insalubridade a que são expostos, o movimento dos veículos (tais como frenagem, balanço, variação de velocidade, manobras veiculares bruscas), o confinamento demorado, as restrições hídricas e alimentares, etc, impossibilitam a garantia do bem-estar dos animais na sua aceção mais elementar.

95. O transporte sujeita qualquer animal a experiência alheia à sua natureza originária, mas isso não significa tratamento cruel ou negação do seu bem-estar. A insalubridade a que são expostos deve se referir aos seus próprios excrementos, que são regularmente limpos, embora no caso não tenham sido por causa do tempo do embarque e da ordem judicial impedindo a sua saída do porto. Não existem restrições hídricas e nem alimentares durante o transporte, ao contrário, é uma preocupação constante. Fazer constar do relato que há "provimento deficitário de água e a alta probabilidade de contaminação da comida fornecida" somente mostra a ausência de perícia na seara e o descomprometimento da verdade e imparcialidade que deve nortear o trabalho dos auxiliares da Justiça.

96. Importante ressaltar que a fiscalização das autoridades governamentais nessa modalidade de transporte e de carga é efetuada por experientes técnicos veterinários do Mapa na seara em questão, e não, como surrealmente afirmou o relato de inspeção técnica, "meramente limitada a alguns representantes do MAPA". Nas palavras do Mapa, via Comissão Técnica Permanente de Bem-Estar Animal – CTBEA, ao descrever a seriedade do controle efetuado pelos Auditores Fiscais Agropecuários do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – AFFA's/MAPA:

10. Além disso, existe o reconhecimento por parte dos serviços veterinários estrangeiros e dos importadores quanto a robustez e a seriedade dos controles executados pelos AFFA's que sustentam a certificação veterinária firmada pelo MAPA para exportação de bovinos. Esta

situação vem credenciando o Brasil galgar de forma contínua o acesso a novos mercados para exportação de gado nacional.

11. Por fim, o CTBEA/MAPA faz uma ressalva a política do MAPA para capacitação de seus profissionais. Neste sentido, reporta-se que a quase uma década o MAPA busca a capacitar permanentemente AFFA's na matéria de bem-estar animal. Muitos desses, inclusive, já participaram de cursos no exterior, em instituições que são reconhecidas internacionalmente neste assunto, além de também participarem de discussões tratadas em fóruns internacionais especializados neste assunto.

[Nota Técnica 1/2018/GAB-GM/MAPA, SEI 4006480, PA 21052.000496/2018-13 – destaques no original]

97. Em suma, faz-se necessário que os auxiliares do juízo sejam peritos na seara em questão, bem como imparciais, sob pena de se produzirem relatos apenas aparentemente técnicos e, conseqüentemente, prejudicar a inteligência da Justiça sobre a questão.

2.4 Do limbo existente entre a crueldade ou maus-tratos e o mero descumprimento das normas

98. Uma questão que deve ser desde logo solucionada é a de que o mero descumprimento das normas de bem-estar animal necessariamente caracterizaria maus-tratos ou crueldade. O mero descumprimento de norma do Mapa não configura infração ambiental. Deve-se proceder uma análise sistemática da matéria, ainda mais considerando que existe lei (Decreto Federal 24.645/34) com definição de maus-tratos ou crueldade.

99. Um exemplo ajuda ilustrar bem essa questão.

100. A IN Mapa 13/2010 prevê que os Estabelecimentos de Pré-embarque – EPEs, para serem aprovados pelo Mapa, devem estar situados, em relação ao local do embarque, a uma distância que não implique uma jornada superior a 8 horas de transporte por via rodoviária (art. 14). Então, existe regra de bem-estar animal que limita a distância dos EPEs ao local do embarque, visando limitar o transporte rodoviário a jornada de 8 horas.

101. No entanto, deve-se fazer uma interpretação razoável da norma, evitando-se caracterizar como maus-tratos a jornada superior a 8 horas porque existem coisas que estão além daquilo que ordinariamente acontece. O propósito da norma foi evitar jornadas superiores a 8 horas, mas se a jornada for superior isso não significa que há crueldade com os animais.

102. Trânsito, pneu furado, problemas mecânicos, passeatas e manifestações, escolta policial, tudo isso pode fazer uma viagem que normalmente duraria menos que 8 horas superar esse tempo, e nem por isso se poderá falar em maus-tratos. Para se averiguar eventuais maus-tratos em relação à duração da viagem, deve-se aplicar o Decreto 24.645/34. Este somente considera maus-tratos o transporte superior a 12 horas, ainda assim, sem água e alimento.

103. Além disso, e apenas para se argumentar, ainda que uma leitura rígida do tempo fosse aplicada, seria proporcional multar o transporte que excedeu em 45 minutos o tempo regulamentar? Entende-se que não. É preciso ficar clara a situação de maus-tratos.

104. Por essa razão, o Ibama entende que não configura maus-tratos qualquer descumprimento das normativas de bem-estar animal do Mapa:

3.7. De certo, que a inobservância das normativas do MAPA (União) pode caracterizar maus-tratos aos bovinos e, em assim sendo, se configuraria o crime e a infração de maus tratos aos animais, respectivamente, nos termos do art. 32, da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e do art. 29 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. O que, vale reforçar, não significa dizer que todo e qualquer descumprimento dos regramentos específicos de bem-estar animal seja capaz de configurar maus tratos. Não se tem o estabelecimento de uma correlação direta esses dois acontecimentos.

[Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO, SEI 1594214, PA 02001.001542/2018-52]

105. Em suma, o mero descumprimento de alguma norma de bem-estar animal não é suficiente, por si só, para caracterizar os maus-tratos ou o tratamento cruel aos animais. Existe um limbo entre os maus-tratos e a eventual não obediência às normas de bem-estar animal que deve ser considerado pelos órgãos que promovem a fiscalização ambiental, sob pena de se sobrepor pura e simplesmente às atribuições do Mapa.

2.5 Da limpeza do navio cargueiro no mar: direito garantido pelo direito internacional e inexistência de dano ambiental

106. A alegação recorrente é a de que a limpeza dos navios transportadores de gado gera dano ambiental no mar, uma vez que os excrementos e as carcaças trituradas dos animais mortos em viagem são jogados em alto-mar, o que seria proibido pelo direito ambiental internacional.

107. Em primeiro lugar, deve ser considerado que as águas internacionais são reguladas pela lei do país ao qual o navio pertence, não havendo competência da jurisdição brasileira para intervir na questão ou mesmo interpretar a legislação do país da bandeira do navio a depender de onde seja efetuado o descarte. Como previsto no artigo 92,

1, da CNUDM os navios "devem navegar sob a bandeira de um só Estado e, salvo nos casos excepcionais previstos expressamente em tratados internacionais ou na presente Convenção, devem submeter-se, no alto mar, à jurisdição exclusiva desse Estado."

108. Em segundo, no direito internacional, embora o costume seja fonte normativa proeminente, sendo comum esse tipo de descarte em alto-mar, existe lei internacional expressa que regula a poluição marítima por esgotos sanitários dos navios e admite o descarte efetuado pelos navios cargueiros de animais.

109. Com efeito, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios (Marpol) admite as emissões efetuadas pelos navios cargueiros de animais. A Convenção Marpol, adotada em 1973, foi posteriormente emendada pelo Protocolo de 1978, passando a ser conhecida como Marpol 73/78, em seu Anexo IV estipula as regras para prevenção da poluição de esgotos sanitários de navios.

110. Depois de definir, para os efeitos do seu Anexo IV, esgoto como "a descarga proveniente de compartimentos que contenham animais vivos" (Regra 1, 3, 3), em sua Regra 11, ao proibir a descarga de esgoto para o mar, ela abre exceção em relação à descarga de esgoto não "triturado nem desinfetado a uma *distância maior que 12 milhas náuticas da terra mais próxima*, desde que, em qualquer caso, o esgoto que tiver sido armazenado em tanques de armazenamento, ou *esgoto que tenha origem em espaços contendo animais vivos, não seja descarregado instantaneamente, mas sim com uma vazão moderada*, quando o navio estiver em viagem, com uma velocidade não inferior a 4 nós". Na redação da Marpol 73/78, Anexo IV:

Regra 11

Descarga de esgoto

1 Sujeito ao disposto na Regra 3 deste Anexo, é proibida a descarga de esgoto para o mar, exceto quando:

.1 o navio estiver descarregando esgoto triturado e desinfetado, utilizando um sistema aprovado pela Administração de acordo com a Regra 9.1.2 deste Anexo, a uma distância de mais de 3 milhas náuticas da terra mais próxima, ou descarregando esgoto que não esteja triturado nem desinfetado a uma distância maior que 12 milhas náuticas da terra mais próxima, desde que, em qualquer caso, o esgoto que tiver sido armazenado em tanques de armazenamento, ou esgoto que tenha origem em espaços contendo animais vivos, não seja descarregado instantaneamente, mas sim com uma vazão moderada, quando o navio estiver em viagem, com uma velocidade não inferior a 4 nós;

111. Em suma, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios admite expressamente o descarte dos excrementos dos navios cargueiros dos bovinos no mar, desde que em distância maior do que 12 milhas náuticas da terra mais próxima e que não sejam descarregadas instantaneamente, mas com vazão moderada quando o navio estiver em movimento e com velocidade não inferior a 4 nós.

112. Ainda que os restos mortais do gado sejam de difícil classificação, o Anexo V da Marpol 73/78 (Regra 4) pode ser aplicado, mantendo a licitude da conduta de jogá-los, depois de passar no triturador, no oceano:

Regra 4

Exigências especiais para o alijamento de lixo

1 Sujeito ao disposto no parágrafo (2) desta regra, é proibido o alijamento de qualquer material regido por este Anexo lançado de plataformas fixas ou flutuantes empenhadas na exploração, prospecção e em processos "offshore" correlatos com relação aos recursos minerais do fundo do mar, e de todos os outros navios quando estiverem a contrabordo ou a uma distância de até 500 m destas plataformas.

2 Quando os restos de comida tiverem passado por um triturador ou moedor, poderá ser permitido o seu lançamento ao mar destas plataformas fixas ou flutuantes, quando localizadas a mais de 12 milhas náuticas de terra, e de todos os outros navios quando estiverem a contrabordo ou a uma distância de até 500 m destas plataformas. Estes restos de comida triturados ou moídos deverão ser capazes de passar por uma tela, cujos furos não sejam maiores que 25 mm

113. Mesmo em áreas especiais (Mar Mediterrâneo, a área do Mar Báltico, a área do Mar Negro, a área do Mar Vermelho, a "área dos Golfos", a área do Mar do Norte, a área da Antártica e a Região do Grande Caribe, compreendendo o Golfo do México e o Mar do Caribe) o descarte seria admitido pela Regra 5, mantendo as condições acima acrescidas de distâncias de pelo 12 milhas náuticas da terra mais próxima, exceto na Região do Grande Caribe, a qual a distância mínima é de 3 milhas náuticas da terra mais próxima

Regra 5

Alijamento de lixo dentro de áreas especiais

2 Sujeito ao disposto na Regra 6 deste Anexo:

(a) é proibido o lançamento ao mar do seguinte material:

i) todos os plásticos, inclusive, mas não restringindo-se a estes, cabos sintéticos, redes de pesca sintéticas, sacos plásticos para lixo e cinzas de incineradores provenientes de produtos plásticos

que possam conter resíduos tóxicos ou de metais pesados; e

(ii) todos os outros tipos de lixo, inclusive papéis, trapos, vidros, metais, garrafas, louças, material utilizado no escoramento da carga, forros e revestimentos e material de embalagens;

(b) exceto como disposto no subparágrafo (c) deste parágrafo, o lançamento ao mar de restos de comida poderá ser feito o mais longe possível de terra, mas em nenhuma situação a menos de 12 milhas náuticas da terra mais próxima;

(c) a Região do Grande Caribe, o lançamento ao mar de restos de comida que tenham passado por um triturador ou moedor deverá ser feito o mais longe possível de terra, mas em nenhuma situação a menos de 3 milhas náuticas da terra mais próxima. Estes restos de comida triturados ou moídos deverão ser capazes de passar por uma tela, cujos furos não sejam maiores que 25 mm.

114. Essas regras têm uma razão de ser, o que nos leva ao terceiro ponto que rechaça a tese de que haveria dano ambiental por tal prática.

115. Em terceiro lugar, a capacidade de depuração do mar aberto supera em muito a quantidade dejetos orgânicos despejada pelos navios cargueiros de gado. Além das características inerentes do mar-aberto que favorecem a autodepuração (grande volume de água, coluna d'água profunda, movimento de correntes e disponibilidade de oxigênio dissolvido), os dejetos orgânicos são previamente triturados e lançados com o navio em movimento, de forma fracionada, auxiliando na sua dispersão.

116. É a mesma lógica dos emissários submarinos, que, como didaticamente explicado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb), "são sistemas de disposição oceânica, destinados a lançar os esgotos sanitários no meio marinho, afastando-os da costa e visando aproveitar a grande capacidade de depuração do oceano, em função de seu enorme volume de água" (<http://cetesb.sp.gov.br/praias/emissarios-submarinos/>). Como destacado pela doutrina:

A disposição de esgotos através de emissários submarinos tem sido apontada como uma eficiente alternativa para o destino final de efluentes sanitários, em virtude da elevada capacidade de dispersão e depuração da matéria orgânica no ambiente marinho. Esta capacidade reside na intensa energia disponível no ambiente marinho em função da ação das correntes na dispersão do efluente, disponibilidade de oxigênio dissolvido, e por se apresentar como ambiente hostil à sobrevivência de microrganismos.

[FEITOSA, Renato Castiglia. Emissários submarinos de esgotos como alternativa à minimização de riscos à saúde humana e ambiental, *Ciência & Saúde Coletiva*, vol. 22, nº 6, p. 2.037-2.048, 2017, p. 2.038]

117. Embora tenha a mesma lógica dos emissários submarinos, é em menor escala, uma vez que a carga orgânica e o volume dos efluentes lançados pelos navios é menor. Além disso, como já assinalado, no caso dos navios, a fonte não é fixa e contínua, ao contrário, o despejo é realizado de forma eventual ou intermitente e com o navio em movimento, o que auxilia a dispersão dos efluentes.

118. Por esses motivos, o Ibama entende não haver poluição ambiental marítima nessa atividade de limpeza do navio:

3.22. Já sobre a poluição ambiental atrelada ao transporte de gado vivo em navio, mesmo que sem dados concretos a serem analisados, ressalta-se a enorme capacidade de autodepuração do mar, ou seja, a sua capacidade de retornar ao seu estado de limpeza através de processos físicos (diluição, sedimentação e reaeração atmosférica), químicos e biológicos (oxidação e decomposição). Não se pode presumir que essa atividade seja capaz de causar impactos e abalos significativos ao ecossistema marinho, de maneira desproporcional às demais também sustentadas pelo mar, como por exemplo, o turismo em transatlânticos (alguns com capacidade para mais de seis (6) mil pessoas) e o lançamento de dejetos humanos ao mar em algumas metrópoles emissárias.

3.23. O que se deve exigir é o cumprimento da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 02 de novembro de 1973, e o seu protocolo, em 17 de fevereiro de 1978 (Marpol 73/78), incorporada no ordenamento jurídico brasileiro a partir da edição do Decreto nº 2.508, de 4 de março de 1998.

3.24. No anexo IV da Marpol 73/78, verifica-se que se encontra regulamentada a descarga de esgotos sanitários de navios, sendo previsto o seu tratamento e as regras de lançamento, dentre outras determinações, inclusive nos casos de descarte de excrementos de animais vivos.

[Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO, SEI 1594214, PA 02001.001542/2018-52]

119. Enfim, não gera dano ambiental o descarte da limpeza do navio efetuado dessa forma porque a concentração é insignificante para o oceano, servindo esse material orgânico como nutrientes para os seres vivos. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) caracteriza como poluição do meio marinho somente se as substâncias provocarem ou puderem provocar efeitos nocivos, tais como danos aos recursos vivos e à vida marinha,

riscos à saúde do homem, entrave às atividades marítimas, incluindo a pesca e as outras utilizações legítimas do mar, alteração da qualidade da água do mar, no que se refere à sua utilização, e deterioração dos locais de recreio (art. 1º, 4).

120. Do ponto de vista do direito interno, a Lei 6.938/81 dispõe que poluição é mensurada pelo lançamento de "matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos" (art. 3º, III, *e*), o que não ocorre no presente caso, tendo em vista a previsão categórica da Marpol 73/78 (Anexo IV, Regra 11, 1, 1, Anexo V, Regra 4 e 5). Maria Luiza Machado Granziera leciona que "o entendimento é que os lançamentos dentro dos padrões legalmente estabelecidos não chegam a causar poluição" (*Direito Ambiental*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 77). O STF corrobora esse entendimento quando se recusou a reconhecer poluição (eletromagnética) em cenário de obediência aos padrões normativos, recusando-se, ainda, a aplicar o princípio da precaução em situação regradada pelo ordenamento e com incerteza científica (RE 627.189), o que não seria o caso, uma vez que o tema poluição por navios é bem conhecido, tanto que é objeto de normativa internacional. Para o STF, o respeito aos padrões estipulados pelo direito eram suficientes para não se reconhecer a existência de poluição ou dano ambiental, ainda que em um cenário de incertezas, afastando a aplicação do princípio da precaução.

121. A regulamentação do descarte do resíduo das embarcações atende ao limite vigente, conforme previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, não sendo passível de ser considerado como poluição ou dano ambiental, não havendo, ainda, como visto, significância que justifique a aplicação de responsabilidade civil ambiental.

122. Em suma, além de haver um óbice da jurisdição brasileira para julgar a questão da alegação de dano ambiental causado pelo navio cargueiro de animais, ainda há norma de direito internacional expressa admitindo tal prática, que, se corretamente efetuada, se apresenta insuficiente para provocar efeitos nocivos ao mar, não caracterizando poluição marinha.

2.6 Da constitucionalidade do abate de animais de acordo com preceitos religiosos (abate halal ou kosher) pelo respeito à liberdade de religião e a impossibilidade de se comparar as normas de extradição de serem humanos às de exportação de animais para o abate

123. Uma das alegações que acabaram surgindo foi a de que a exportação de gado para países que supostamente não adotam o abate humanitário é vedada porque implica crueldade aos animais. Dessa forma, exportar para países nos quais o método de abate é halal ou kosher seria proibido, embora esses métodos derivem de preceitos religiosos. Admitir a exportação seria uma forma de burlar a vedação constitucional, sendo utilizado para isso a comparação com a regra sobre extradição, que impõe uma série de vedações (Lei 13.445/2017, art. 96). Na liminar da ACP 5000325-94.2017.4.03.6135 (25ª Vara Cível Federal de São Paulo) constou tal raciocínio da seguinte forma:

Vale dizer, embora o Brasil extradite um criminoso ou acusado estrangeiro, ele não o faz sem que o extraditando receba do Estado requerente o mesmo tratamento digno e humanitário que o Brasil entende ser o aplicável à espécie. Se assim não procedesse estaria, indiretamente, praticando atos que, por seu ordenamento jurídico, considera inadequado.

Ora, o raciocínio é o mesmo aplicável ao caso dos animais vivos exportados para o abate no exterior.

Se o ordenamento jurídico brasileiro estabelece um método de abate que considera humanitário (sangria precedida de insensibilização), não pode ele, sob risco de incorrer em ofensa a esse mesmo ordenamento jurídico, exportar animais vivos para o exterior sem garantias de que essa metodologia de abate, considerada aquela que cumpre determinados princípios e uma dada finalidade, venha a ser observada.

124. Esse raciocínio tem diversos problemas, que vão do desrespeito à liberdade religiosa (liberdade de culto) em outros países até a desconsideração pura e simples da legislação nacional.

125. O primeiro problema dessa linha argumentativa é que ela se apoia em um dado falso, a de que a prática do abate halal ou kosher seriam cruéis somente porque são diferentes do que se chama de abate humanitário aqui no Brasil. O fato de ser diferente e não implicar o mesmo nível de anestesiamento do animal antes do abate está longe de significar que essas práticas são cruéis.

126. O segundo deles é não considerar a liberdade religiosa, na sua modalidade liberdade de culto, direito fundamental garantido de forma expressa em nossa Constituição (art. 5º, VI):

VI – é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

127. A Constituição também não admite que o Estado cause embaraço a cultos religiosos ou igrejas (CF, art. 19, I).

128. Não é apenas a liberdade de pensamento que se engloba na liberdade religiosa, mas também a de suas práticas (liturgias), motivo pelo qual o texto constitucional assegura "o livre exercício dos cultos religiosos". Alexandre de Moraes doutrina que a abrangência do preceito que garante a liberdade de religião é ampla, compreendendo a "liberdade de culto e as suas liturgias" (*Direito Constitucional*. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 48).

129. Na liberdade de culto certamente se enquadra o abate de acordo com as práticas religiosas, uma vez que, "no campo jurídico, entende-se como *culto* a manifestação das próprias crenças religiosas do mundo externo, o conjunto de todos os atos externos, prática e omissões, com os quais e exterioriza a fé religiosa" (CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Liberdades Públicas*. Rio de Janeiro: Forense, 1986, p. 88-89 – destaque no original). Para Cretella Júnior, a liberdade de culto é inerente à liberdade religiosa: "não existe *religião* sem *culto*, porque as *crenças* não constituem por si mesmas uma religião. Se não existe *culto* ou *ritual*, correspondente à *crença*, pode haver posição contemplativa filosófica, jamais uma *religião*" (*Curso de Liberdades Públicas*, 1986, p. 89 – destaques no original).

130. Com efeito, ao serem garantidas as liturgias religiosas se pretende que seu conjunto de práticas seja preservado da intervenção de terceiros, principalmente o Estado, mas também os particulares (eficácia horizontal).

131. A tutela da prática religiosa (culto, liturgia) não é algo isolado em nossa Constituição, já contando da Declaração Universal de Direitos Humanos (art. XVIII), do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 18), bem como da Declaração Americana de Direitos Humanos (art. III). A Constituição estadunidense garante o livre exercício da religião em seu *bill of rights*, vedando que o Congresso faça leis a respeito (1ª Emenda), da mesma forma que a Constituição alemã assegura "o livre exercício da religião" (art. 4º, 2).

132. Também deve ser destacada a Constituição de 1891, que garantia a liberdade de culto a todos os indivíduos e confissões religiosas, ao prever que esses "podem exercer pública e livremente o seu culto" (art. 72, § 3º). Nada mais natural, tendo em vista que, segundo Rui Barbosa, a "Constituição brasileira de 1891 estabeleceu a liberdade religiosa à americana, a liberdade religiosa como nos Estados Unidos" (*Obras Completas de Rui Barbosa – Discursos Parlamentares e Jornalismo*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1913, vol. XL, tomo V, p. 374). João Barbalho, defendendo liberdade de culto, doutrinou: "as religiões não são coisa meramente especulativa, [...] têm também preceitos a cumprir, práticas externas a observar, não menos dignas de respeito que a crença de que são resultado, ou a que andam anexos" (*Constituição Federal Brasileira, 1891: comentada*. Ed. fac-similar, Brasília: Senado Federal, 2002, p. 305 – redação atualizada).

133. No mesmo sentido, Jorge Miranda, ao comentar a cláusula da Constituição portuguesa que declara inviolável a liberdade de consciência, de religião e de culto (art. 41), entende que a liberdade religiosa consiste também que o Estado propicie e permita "a quem seguir determinada religião o cumprimento dos deveres que dela decorrem (em matéria de culto, de família ou de ensino, por exemplo) em termos razoáveis", concluindo:

Se o Estado, apesar de conceder aos cidadãos, o direito de terem uma religião, os puser em condições que os impeçam de a praticar, aí não haverá liberdade religiosa. E também não haverá liberdade religiosa se o Estado se transformar em polícia das consciências, emprestando seu braço – braço secular – às confissões religiosas para assegurar o cumprimento pelos fiéis dos deveres como membros dessas confissões.

[MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1993, t. IV, p. 359]

134. A garantia constitucional para as práticas religiosas tutela o abate de acordo com os preceitos religiosos, sendo pacífico no direito constitucional comparado quando a carne visa ao consumo da comunidade religiosa.

135. Na Alemanha, a Corte Constitucional (*BVerfG* – Judgment of the First Senate of 15 January 2002 – 1 BvR 1783/99 – paras. (1-61), http://www.bverfg.de/e/rs20020115_1bvr178399en.html), decidiu que o abate halal era permitido pela cláusula constitucional que garante a liberdade de religião (art. 4º). Garantiu, dessa forma, que um cidadão turco praticasse o ritual islâmico de abate, entendendo que somente permitir a importação desse tipo de carne era inadequado para proteger a liberdade religiosa.

136. Tal entendimento é perfeitamente cabível em face de nossa Constituição, que também garante de forma categórica a liberdade religiosa, sendo inconstitucional qualquer tentativa de eliminar o abate de acordo com preceitos religiosos.

137. O terceiro é que a crueldade alegada por quem contesta a prática do abate halal e kosher não existe, uma vez que esses métodos se preocupam a conferir uma rápida inconsciência e insensibilidade, evitando a dor e sofrimento ao animal. Eles podem até não ser iguais ao abate humanitário praticado no Brasil, mas para isso se caracterizar como práticas cruéis há grande diferença.

138. Por fim, embora questões relativas ao multiculturalismo sejam delicadas, não se pode ignorar que a nossa própria legislação admite o abate de acordo com as práticas religiosas há anos. A regra é o abate humanitário (Cf. IN Mapa 3/2000), mas o abate de animais de acordo com preceitos religiosos também existe no Brasil, sendo expressamente prestigiado pela legislação (Decreto 9.013/17, art. 112, § 2º, e IN Mapa 3/2000, 11.3), um mero reforço da sua inserção na liberdade de religião.

139. Na IN 3/2000, do Mapa, já se previa o abate de acordo com os preceitos religiosos:

11.3. É facultado o sacrifício de animais de acordo com preceitos religiosos, desde que sejam destinados ao consumo por comunidade religiosa que os requeira ou ao comércio internacional com países que façam essa exigência, sempre atendidos os métodos de contenção dos animais.

140. Assim também prevê o Decreto 9.013/17 (art. 112, § 2º), que regulamenta as Leis 7.889/89 e 1.283/50:

Art. 112. Só é permitido o abate de animais com emprego de métodos humanitários, utilizando-se de prévia insensibilização, baseada em princípios científicos, seguida de imediata sangria. [...]

§ 2º É facultado o abate de animais de acordo com preceitos religiosos, desde que seus produtos sejam destinados total ou parcialmente ao consumo por comunidade religiosa que os requeira ou ao comércio internacional com países que façam essa exigência.

141. Embora a legislação brasileira somente admita o abate de animais de acordo com preceitos religiosos para o consumo, ainda que parcial, da comunidade religiosa, destaque-se que nos EUA a Suprema Corte, em *Church of the Lukumi Babalu Aye, Inc. v. Hialeah* (1993), entendeu inconstitucional, por violar a liberdade de religião, lei municipal que proibiu o sacrifício de animais que não fosse para o propósito primordial de consumo para alimentação.

142. Enfim, não apenas a Constituição (liberdade religiosa) garante o direito de praticar o abate de acordo com os preceitos religiosos, como também as normativas do setor agropecuário, sendo, ainda, no mínimo, discutível que os métodos de abate halal e kosher são cruéis, mas indiscutível que são garantidos pela nossa legislação.

143. Por isso a impropriedade de se comparar a exportação de animais para o abate de acordo com preceitos religiosos, uma vez que o abate é previsto no ordenamento brasileiro, não havendo que se falar em prática de atos que o Brasil considera inadequado. Como se isso não fosse suficiente, o abate de animais não se compara às penas criminais aos seres humanos, não sendo cabível analogia com as vedações da extradição por mais esse motivo. Primeiro, porque as regras para seres humanos não se aplicam aos animais. Segundo, porque abate não é pena, não é sanção.

144. De qualquer forma, ainda que fosse possível aplicar as normas sobre extradição para a exportação de animais vivos, ela não teria efeito nenhum porque o abate de acordo com os preceitos religiosos existe no Brasil, não havendo que se falar em tratamento não permitido pela legislação brasileira.

2.7 Da necessidade de se provar o tratamento cruel ou apresentar fortes indícios para o pleito liminar: crueldade manifesta

145. De qualquer forma, *maus-tratos é algo que deve ser provado por quem o alega, não bastando o existente no plano especulativo, das ideias*. É equivocado invocar a inversão do ônus da prova, ainda que baseado no princípio da precaução, porque o ônus de provar os maus-tratos, especialmente em situações densamente regulamentadas e fiscalizadas, como é o caso da exportação de bovinos pelo Mapa, é de quem o alega.

146. Não pode ser apenas alegado o tratamento cruel dos animais com base em dados esparsos, não verificados, geralmente não contraditados e, adicionalmente, aos quais se almeja dar o valor de prova. Ainda mais se for considerado a procedência duvidosa desses dados e sua generalização enviesada, geralmente para impor subrepticamente uma desejada agenda.

147. Conforme bem destacado pela Comissão Técnica Permanente de Bem-Estar Animal – CTBEA, do Mapa:

4.4. Igualmente, causa inquietude, o fato da decisão ter sido deliberada pautada em dossiês elaborados por Organizações Não Governamentais (ONG'S), que sabidamente atuam globalmente fazendo campanhas contrárias de comércio internacional de bovinos, principalmente quando esses são destinados ao abate.

4.5. Chama-se atenção que, na maioria das vezes, o alvo desses movimentos ativistas são as operações de abate dos animais de produção e ao consumo de carne, e utilizam argumentações “fantasiosas” e “alarmistas” depreciando as condições relacionadas ao tipo de tratamento ministrado aos animais durante o transporte marítimo para inviabilizar esta atividade. Isso tanto é verdade, que jamais se teve notícias contrária à exportação por modalidade marítima, terrestre ou aérea, quando os bovinos são destinados a outras finalidades como por exemplo, reprodução.

[Nota Técnica 1/2018/GAB-GM/MAPA, SEI 4006480, PA 21052.000496/2018-13]

148. Quando se fala de crueldade animal, ela deve ser manifesta, descarregando pesado ônus probatório sobre quem a alega. O motivo pelo qual o STF vedou a prática da vaquejada (ADI 4.983) foi a sua *crueldade manifesta*, não apenas especulativa ou alegada com base em exceções.

MANIFESTAÇÃO CULTURAL – ANIMAIS – CRUELDADE MANIFESTA – PRESERVAÇÃO DA FAUNA E DA FLORA – INCONSTITUCIONALIDADE. A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância do disposto no inciso VII do artigo 225 da Carta Federal, o qual veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade. Discrepa da norma constitucional a denominada vaquejada.

[STF, Pleno, ADI 4.983/CE, rel. Min. Marco Aurelio, j. em 06/10/2016, DJe 26/04/2017]

149. Como bem destacado pela Diretoria de Proteção (Dipro) do Ibama:

3.8. A constatação dos maus tratos animais deve estar embasada em parâmetros objetivos, com a demonstração das evidentes privações nas necessidades dos animais e dos aparentes malefícios causados a eles, não sendo acertado que ela esteja apoiada em subjetividade e análises emotivas, com conjecturas acerca do estado de necessidade e psicológico dos animais.

[Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO, SEI 1594214, PA 02001.001542/2018-52]

150. Esse ônus é ainda maior em cima das situações reguladas, como é o caso da exportação de bovinos, búfalos, ovinos e caprinos vivos, destinados ao abate, cuja Instrução Normativa 13, de 30 de março de 2010, do Mapa detalhou, visando, dentre outras coisas, garantir o bem-estar animal, com diversas vistorias e documentos, possibilitando que sejam obtidas informações para eventuais contestações da prática da exportação de animais vivos.

2.8 Da ausência de interesse processual

151. Nas ações ajuizadas às vezes consta pedido para que sejam apresentados documentos e autorizações já exigidos pela legislação, pressupondo-se a sua inexistência sem declinar nenhum motivo para tanto.

152. É necessário destacar a completa ausência de interesse de agir em relação a esse tipo de pedido, uma vez que especula sobre a inexistência dos documentos exigidos pela legislação, sem ao menos pedi-los aos órgãos competentes ou provar porque eles não existem ou não seriam disponibilizados pelo Mapa. Em outras palavras, não houve pedido do autor (prévio requerimento administrativo), obrigatório nos termos do RE(RG) 631.240, decidido com repercussão geral:

A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo.

[STF, Pleno, RE(RG) 631.240, rel. Min. Roberto Barroso, j. em 03/09/2014, *DJe* 10/11/2014].

153. Outra questão relativa à ausência de interesse processual reside nos pedidos relativos ao cumprimento das normas do bem-estar animal delineadas pelo Mapa e Organização Internacional de Saúde Animal (OIE), sem apontar a razão pela qual elas estariam sendo descumpridas. O Mapa, via Departamento de Saúde Animal (DSA), fiscaliza toda a exportação do gado vivo, seguindo inclusive padrões da OIE. Para que nesse tipo de pedido exista interesse processual, deve-se alegar o descumprimento de norma, provando situações, fatos etc., que não seja o embarque em si. Não se pode transformar o Judiciário em um fiscal da Administração Pública sem elementos mínimos de que haja descumprimento das normas do setor.

2.9 Da subsidiariedade da atuação do Ibama em relação aos órgãos ambientais dos municípios e Estados-membros

154. Em alguns dos litígios ambientais o Ibama tem sido arrolado no polo passivo ou simplesmente chamado a realizar inspeções nos navios. Entretanto, a forma como isso vem sendo feito agride o princípio constitucional da subsidiariedade e da própria razão de ser do Sisnama.

155. O Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) é estruturado de acordo com o princípio constitucional da subsidiariedade, visto que seus integrantes formam um todo coordenado, evitando sobreposições, competições, com o inevitável desperdício de recursos humanos e materiais daí decorrentes.

156. A incompetência do Ibama para licenciar ou autorizar a atividade (não previsão no rol do artigo 7º da LC 140/11) significa que a competência primária para a fiscalização não é sua, deflagrando consequentemente a subsidiariedade na atuação dos órgãos do Sisnama, ou seja, primeiro responde o Município e, se ele não for capacitado para tanto, o Estado-membro. É o entendimento do Parecer 41/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (PA 00435.01777/2017-50):

II – A incompetência do Ibama em licenciar acarreta a aplicação do princípio constitucional da subsidiariedade nas atividades de fiscalização ambiental, com a consequente ausência do dever de fiscalizar de forma primária. Dever principal do órgão licenciador e do gestor da unidade de conservação ou, em suas ausências, de forma secundária e escalonada do órgão municipal, estadual e federal. Leitura conforme a regulamentação da competência comum ambiental pela Lei Complementar 140/2011. Mesmo em se tratando de atividades não licenciáveis ou autorizáveis, a aplicação do princípio constitucional da subsidiariedade implica na competência primária para a fiscalização ambiental do ente federativo municipal ou estadual, somente passando para os entes de maior abrangência territorial (Estados e União) quando o de menor abrangência não conseguir se desincumbir do encargo.

III – Competência comum para fiscalizar o meio ambiente deve ser lida à luz do federalismo cooperativo, especialmente pelo princípio constitucional da subsidiariedade. Reconhecimento de benefício de ordem dos entes federativos para proceder a fiscalização ambiental quando não prevista em seu planejamento, na sua zona de discricionariedade.

157. Como a atividade de exportação de gado não é sequer licenciada pelo Ibama, não é de sua competência a fiscalização do atendimento às normas sanitárias e de bem-estar, cabendo tal mister ao Mapa (União). Assim, é o município que deve fiscalizar primariamente eventuais maus-tratos, somente cabendo a competência supletiva do Ibama se o município e posteriormente o Estado-membro não tiverem estrutura, o que é virtualmente impossível em relação ao caso dos maus-tratos à animais.

158. Como destacado pelo Ibama na Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO (SEI 1594214, PA 02001.001542/2018-52):

3.11. Da leitura do trecho legal acima [LC 140/11, art. 7º], não se contempla que o combate aos maus tratos animais seja de prerrogativa primária do Ibama tampouco o controle e fiscalização da atividade econômica de produção, transporte, comercialização e abastecimento bovina.

3.12. Contrariamente, pelo espírito de cooperação instituído pela LC nº 140/2011, verifica-se que as ocorrências de âmbito local são de ações prioritárias dos Municípios, como é o caso das infrações de maus tratos, o que, por sua vez, afasta a ação primária do ente federal. Essa compreensão mostra-se razoável, na medida em que o atendimento pontual das ocorrências não é fisicamente possível de ser realizado pelo ente responsável pela gestão ambiental a nível nacional nem faz parte do sistema imaginado pelo constituinte, ao prever a subsidiariedade como princípio do federalismo cooperativo. Assim, as denúncias de maus tratos devem ser dirigidas primariamente aos municípios, posteriormente aos estados e somente após ao Ibama (União).

3.15. De acordo com Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013/PFE/IBAMA (Competência Fiscalizatória Ambiental após a vigência de Lei Complementar nº 140/2011), a LC nº 140/2011 constituiu um sistema de cooperação e coordenação entre os entes administrativos na busca da eficiência da administração pública, celeridade, economia processual, de maneira a evitar duplicidade atuação, esforços duplicados e desperdícios de recursos financeiros e humanos.

3.16. É diante da inteligência da LC nº 140/2011 que, no cenário de recursos escassos, o Ibama busca a devida racionalização dos recursos na sua atuação e, para tanto, utiliza-se do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), instrumento de planejamento estratégico anual, o qual contempla ações em áreas e iniciativas prioritárias de competência primária, as diretrizes ministeriais, bem como as atuações subsidiárias, dentro da sua zona de discricionariedade (art. 23 da Constituição Federal de 1988 c.c art. 17 da LC nº 140/2011).

3.17. Assim, a atribuição da obrigação de fazer ao Ibama a que se pretende as ações em tela, com a inobservância da racionalidade contida na LC nº 140/2011, da importância da existência do Sistema nacional do Meio Ambiente (Sisnama - Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) e da responsabilidade dos demais entes federativos no combate às infrações e ilícitos ambientais, se mostra por demais onerosa ao Ibama, de maneira a frustrar o atendimento das demandas primárias.

3.18. Em consequência, ocasionar-se-ão, em eventuais deferimentos liminares ou condenações, prejuízos às ações já delimitadas em seu âmbito, conforme Pnapa 2018 (Portaria nº 2659, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU, seção 1, do dia 26 de dezembro de 2014, causando a perda da eficiência e impacto direto nos seus recursos humanos e financeiros e na sua estratégia de dissuasão das infrações ambientais em áreas prioritárias.

3.19. O Ibama já vem se posicionado de acordo com a sistemática da LC nº 140/2011, conforme consignado na Nota Técnica nº 79/2017/CODIR/CGFIS/DIPRO (0341074), mantendo-se a coerência da cooperação na condução da Política Ambiental, demandado-se, ordinariamente, o órgão do Sisnama competente para agir primariamente. Ou seja, verifica-se que, quanto à ocorrência local de maus tratos, o Ibama possui a discricionariedade no combate e fiscalização, devendo ser cumprida inteligência da LC, sob pena de sobreposição de atuação e ineficiência do Estado.

3.20. Em analogia do presente caso ao declarado na OJN nº 51/2015/PFE/Ibama, tem-se que as investidas ou ações da fiscalização do Ibama ou as determinações a essa, sem a análise mínima do discernimento estabelecido na LC nº 140/2011, é caracterizada como ônus excessivo e consistem em desarrazoabilidade, sendo errônea a percepção de que a atuação do ente federal se traduz em maior eficiência na proteção e combate dos ilícitos ambientais e na condução da Política Nacional do Meio Ambiente.

159. Por isso, há verdadeira ilegitimidade passiva do Ibama para figurar nessas ações judiciais em que se alegam maus-tratos aos animais, como réu ou inspetor do juízo para alguma vistoria ou avaliação qualquer, sem que se tenha efetuado tal pedido ao órgão ambiental do município e, na inexistência ou incapacidade deste, do Estado-membro. Como corretamente destacado na ementa do Parecer 41/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (PA 00435.017777/2017-50):

VI – Impossibilidade de se exigir a fiscalização ambiental sem a prova do cumprimento desse benefício de ordem. Omissão dos entes federativos que deflagram o benefício de ordem (competência supletiva compulsória) deve ser grave, sob pena de se estimular a irresponsabilidade federativa, com a quebra de harmonia do sistema federativo. Se a mera omissão a caracterizasse, haveria sobrecarga da União ou dos Estados-membros, estimulando uma irresponsabilidade federativa. Deve-se evitar exegeses que conduzam ao absurdo, como seria aquela que deslocasse o

dever primário de fiscalização a outro ente apenas porque o detentor original se omite. É imperioso que se constate que a inércia decorre de uma total falta de infraestrutura capaz de tornar o órgão estadual ou municipal completamente inoperantes, fazendo profunda investigação nesse sentido (analogia com o artigo 15 da LC 140/11). Na fiscalização, o dever primário decorre da distribuição das atividades administrativas na LC 140/11, o que não permite escolha e gera um dever se de aparelhar para tanto, dentro da razoabilidade. Não pode ser qualquer omissão que deflagra esse dever cooperativo, ainda mais tendo em conta que só haveria transferência de problema, uma vez que haveria sobrecarga no órgão que sanaria a omissão, além de ir contra o princípio federativo de descentralizar as atribuições, e não concentrá-las.

VII – Competência supletiva compulsória diante de emergência ambiental, conceito que não se equipara ao de infração ambiental permanente, mas ao de perecimento de direito do processo civil, sob pena de se esvaziar o conceito de emergência e reduzi-lo praticamente ao de infração ambiental. Garantia de uso de cautelares, inclusive atípicas (LC 140/11, art. 17, § 2º, c/c Lei 9.784/99, art. 45).

VIII – Ilegitimidade passiva do Ibama sem a comprovação desse benefício de ordem, especialmente diante dos casos nos quais o órgão estadual do meio ambiente nem é demandado.

160. Como se depreende da legislação sobre a competência do Ibama (LC 140, art. 7º, Lei 7.735/89, art. 2º e Decreto 6.099/2007, art. 2º), essa autarquia tem grande quantidade de atribuições legais em todo o território nacional, cuja execução demanda um complexo planejamento, mormente em virtude de seus limitados recursos materiais. Esse um dos motivos do Sisnama contar com vários órgãos, que têm competências diferentes na tarefa de proteger o meio ambiente. Daí a importância que não lhe sejam atribuídas primariamente funções institucionais não previstas em lei como suas e que competem aos municípios ou aos Estados-membros.

161. A atuação do Ibama (e dos outros órgãos ambientais) como perito, então, foge completamente das suas funções institucionais e põe em risco o satisfatório exercício de suas verdadeiras funções. Ter que realizar milhares de perícias ambientais judiciais de todo o Brasil seria um contrassenso em prol do exercício de incumbência que não lhe pertence e não lhe cabe, instaurando-se o caos na proteção do meio ambiente a cargo do Ibama, com o completo embaraço de suas atividades institucionais e perda na preservação do meio ambiente.

162. Mesmo que não seja como perito, mas como parte supostamente obrigada a fiscalizar os alegados maus-tratos aos animais, o Ibama somente pode ser chamado a responder depois da aplicação do princípio constitucional da subsidiariedade, ou seja, que o município e, posteriormente, o Estado-membro não sejam capazes de lidar com a questão, o que se afigura virtualmente impossível em se tratando de alegações de maus-tratos aos animais, que é questão ao alcance de qualquer órgão ambiental minimamente estruturado.

3. CONCLUSÃO

163. Pelo exposto, opina-se pela

164. (i) licitude da exportação de gado vivo, ainda que ele seja destinado a países cujo abate ocorra de acordo com os preceitos religiosos (v.g., método halal ou kosher), devendo não haver intervenção dos órgãos ambientais pela sua prática, exceto se surgirem indícios veementes de crueldade, caso no qual deve atuar o órgão ambiental municipal e, na sua eventual incapacidade, o estadual;

165. (ii) adoção do presente opinativo como defesa a ser utilizada pelo Ibama na judicialização aqui descrita; e

166. (iii) remessa do presente opinativo e Nota Técnica 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO (SEI 1594214 – PA 02001.001542/2018-52) aos órgãos de representação judicial do Ibama envolvidos nas presentes ações judiciais – PSF São José dos Campos (ACP 5000028-53.2018.4.03.6135), PSF Santos (ACP 5000071-83.2018.4.03.6104) – e à PRF3 (AI 5000469-09.2018.4.03.0000), à PRU3 (ACP 5000325-94.2017.4.03.6135, AI 5001513-63.2018.4.03.0000 e SLAT 5001511-93.2018.4.03.0000), à PFE-Ibama/SP e à PFE-Antaq, uma vez que é a Antaq que fiscaliza os arrendamentos portuários.

À consideração superior.

Brasília, 26 de fevereiro de 2018.

EDUARDO FORTUNATO BIM
PROCURADOR FEDERAL

Documento assinado eletronicamente por EDUARDO FORTUNATO BIM, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 107158305 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO FORTUNATO BIM. Data e Hora: 26-02-2018 14:56. Número de Série: 1274579. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final v4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
COJUD - COORDENAÇÃO NACIONAL DE CONTENCIOSO JUDICIAL - PFE-IBAMA/SEDE

DESPACHO n. 00061/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00604.000412/2018-88 (REF. 5000028-53.2018.4.03.6135)

INTERESSADOS: VEDDAS - VEGETARIANISMO ETICO, DEFESA DOS DIREITOS ANIMAIS E SOCIEDADE E OUTROS

ASSUNTOS: FAUNA

Senhor Procurador-Chefe Nacional da PFE/IBAMA,

1. Aprovo o **Parecer nº 00017/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, confeccionado pelo Procurador Federal Eduardo Fortunato Bim, por seus próprios fundamentos jurídicos, destacando-se os itens "2.2 Das normas de bem-estar animal para a exportação do gado vivo exigidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)", "2.3 A competência dos órgãos ambientais para a averiguação dos maus-tratos não prescinde da expertise das normas de bem-estar animal do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)" e "2.9 Da subsidiariedade da atuação do Ibama em relação aos órgãos ambientais dos municípios e Estados-membros".
2. Ante o exposto, sugere-se, com URGÊNCIA, o encaminhamento dos autos aos órgãos de representação judicial do IBAMA envolvidos nas ações judiciais que tratam de supostos maus-tratos na exportação de gado vivo por transporte marítimo e fluvial, quais sejam: Procuradoria Seccional Federal de São José dos Campos (ACP 5000028-53.2018.4.03.6135), Procuradoria Seccional Federal de Santos (ACP 5000071-83.2018.4.03.6104) e à Procuradoria Regional Federal da 3ª Região (AI 5000469-09.2018.4.03.0000).
3. Outrossim, recomenda-se que se dê conhecimento do parecer ora aprovado e anexos à Procuradoria Regional da União da 3ª Região, que acompanha a ACP nº. 5000325-94.2017.4.03.6135, AI 5001513-63.2018.4.03.0000 e SLAT 5001511-93.2018.4.03.0000.
4. Por fim, aconselha-se a remessa dos autos à PFE/IBAMA/SP, à PFE/ANTAQ e à Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONJUR/MAPA), para ciência, em razão da pertinência da matéria.
5. À consideração superior.

Brasília, 28 de fevereiro de 2018.

(documento assinado eletronicamente)

KARINE DE AQUINO CÂMARA

Procuradora Federal

Coordenadora Nacional do Contencioso Judicial

Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA

Documento assinado eletronicamente por KARINE DE AQUINO CAMARA LEVY, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 112440188 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): KARINE DE AQUINO CAMARA LEVY. Data e Hora: 28-02-2018 19:50. Número de Série: 13649514. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL ESPECIALIZADA JUNTO AO INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E
DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - SEDE
GABINETE/PFE/IBAMA-SEDE
SCEN - SETOR DE CLUBES ESPORTIVOS NORTE - TRECHO 2 - BL. A - ED. SEDE DO IBAMA CEP.: 70.818-900
BRASÍLIA/DF

DESPACHO n. 00088/2018/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU

NUP: 00604.000412/2018-88 (REF. 5000028-53.2018.4.03.6135)

INTERESSADOS: VEDDAS - VEGETARIANISMO ETICO, DEFESA DOS DIREITOS ANIMAIS E SOCIEDADE E OUTROS

ASSUNTOS: FAUNA. EXPORTAÇÃO DE GADO VIVO VIA TRANSPORTE MARÍTIMO.

1. Trata-se de Ação Civil Pública (ACP 5000028-53.2018.4.03.6135 – Vara Federal de Caraguatatuba/SP) na qual se pleiteia a condenação da União e do Ibama em obrigação de não-fazer consistente na *não exportação de animais – carga viva – por navio para outro país*, sob as alegações de maus-tratos e de danos ambientais, ainda que de forma hipotética ou *in re ipsa*.
2. Aportaram os autos nesta Procuradoria para subsidiar a defesa da Autarquia no feito.
3. Nesse sentido, acompanho, por seus próprios fundamentos, o **Parecer n. 00017/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**, aprovado por meio do **Despacho n. 00061/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**.
4. Assim, o presente processo deve ser enviado, COM URGÊNCIA, aos órgãos de representação judicial do IBAMA envolvidos nas ações judiciais que tratam de supostos maus-tratos na exportação de gado vivo por transporte marítimo e fluvial, quais sejam: Procuradoria Seccional Federal de São José dos Campos (ACP 5000028-53.2018.4.03.6135), Procuradoria Seccional Federal de Santos (ACP 5000071-83.2018.4.03.6104) e à Procuradoria Regional Federal da 3ª Região (AI 5000469-09.2018.4.03.0000).
5. Ato contínuo, encaminhem-se também os autos à **Procuradoria Regional da União da 3ª Região - PRU3, que acompanha a ACP nº. 5000325-94.2017.4.03.6135, AI 5001513-63.2018.4.03.0000 e SLAT 5001511-93.2018.4.03.0000, para conhecimento.**
6. Por fim, dê-se ciência à **PFE/IBAMA/SP, à PFE/ANTAQ e à Consultoria Jurídica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONJUR/MAPA), em razão da pertinência da matéria.**

Brasília, 28 de fevereiro de 2018.

(Documento assinado eletronicamente)

CLEITON CURSINO CRUZ

Procurador-Chefe Nacional

PFE-IBAMA-SEDE

Documento assinado eletronicamente por CLEITON CURSINO CRUZ, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 112449378 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLEITON CURSINO CRUZ. Data e Hora: 28-02-2018 23:36. Número de Série: 1747561. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS

NOTA TÉCNICA Nº 27/2018/CONOF/CGFIS/DIPRO

PROCESSO Nº 02001.001542/2018-52

INTERESSADO: PFE

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se de processo administrativo dirigido à Diretoria de Proteção Ambiental (Dipro), nos termos do Memorando n. 00010/2018/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU (1550115), para a elaboração de subsídios sobre o posicionamento institucional da atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) nos casos de embarque de gado vivo em navios e o bem-estar desse, haja vista o reiterado ajuizamento de ações por entidades de proteção animal (1018083-71-2017.4.01.3400; 5000028-53.2018.4.03.6135; e 5000071-83.2018.4.03.6104).

1.2. As referidas ações relatam uma inescrupulosa condução no transporte rodoviário de gado e no embarque e transporte do gado vivo em navio para exportação, com a inobservância dos normativos legais que regulam a atividade, o que estaria ocasionando maus tratos aos animais (art. 32, da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e do art. 29 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008).

1.3. Peticionam no sentido de obrigar o Ibama a agir, bem como de impedir a exportação dos animais a nível nacional.

1.4. Os autos vêm a esta Coordenação de Controle e Logística da Fiscalização (Conof) para análise e elaboração da requerida manifestação.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Realizado o exame da questão, entendeu-se que o bem estar do gado em questão é objeto da Fiscalização do MAPA (União), bem como entendeu-se que as infrações de maus tratos de animais é de competência primária dos órgãos de meio ambiente municipais. Além, concluiu-se no sentido de que eventual liminar ou condenação consistente na obrigação de agir ao Ibama ocasionaria a frustração do seu planejamento anual de combate às infrações ambientais, e em última análise ineficiência da Administração e do Sisnama.

3. ANÁLISE

3.1. De início, observa-se que o objeto das ações judiciais recai sobre a cadeia produtiva de bovinos, mesmo que sobre a ótica da proteção dos animais, inclusive questionando a validade e o cabimento da exportação desses animais vivos em navio no Brasil.

3.2. Como tal, a produção, comércio e abastecimento de bovinos se insere na Política Agrícola, nos termos da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, a cargo do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), conforme art. 23, da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017.

Art. 23. Constitui área de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

I - política agrícola, abrangidos a produção e a comercialização, o abastecimento, a armazenagem e a garantia de preços mínimos;

II - produção e fomento agropecuário, incluídas as atividades da heveicultura;

III - mercado, comercialização e abastecimento agropecuário, incluídos os estoques reguladores e estratégicos;

IV - informação agrícola;

V - defesa sanitária animal e vegetal;

VI - fiscalização dos insumos utilizados nas atividades agropecuárias e da prestação de serviços no setor;

VII - classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, incluídas as ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda relativamente ao comércio exterior;

[...]

XV - planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro.

3.3. Dessa forma, compete ao Mapa (União) a supervisão da citada atividade econômica. Nesse sentido, encontram-se editadas regulamentações em seu âmbito, ao que interessa na presente análise, as seguintes Instruções Normativas:

I - Instrução Normativa (IN) MAPA nº 56, de 6 de novembro de 2008, que estabelece os procedimentos gerais de Recomendações de Boas Práticas de Bem-Estar para Animais de Produção e de Interesse Econômico - REBEM, abrangendo os sistemas de produção e o transporte <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/bem-estar-animal/arquivos/arquivos-legislacao/in-56-de-2008.pdf>>. Acesso em 23/01/2018, às 15:00>; e

II - IN MAPA nº 13, de 30 de março de 2010, que aprova o REGULAMENTO TÉCNICO PARA EXPORTAÇÃO DE BOVINOS, BÚFALOS, OVINOS E CAPRINOS VIVOS, DESTINADOS AO ABATE. <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/bem-estar-animal/arquivos/arquivos-legislacao/in-13-2010-exportacao-ruminantes-para-abate.pdf>>. Acesso em 23/01/2018, às 15:00>

3.4. Verifica-se, portanto, uma estreita relação entre a regulação e desempenho da atividade econômica de bovinocultura bem como a observância do bem-estar animal com as atribuições ministeriais do MAPA (União). Para tanto, de acordo com o seu Regimento Interno, compete à Secretaria de Defesa Agropecuária, nos termos do art. 18 do Decreto nº 8.852, de 20 de setembro de 2016:

Art. 18. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete:

I - contribuir para a formulação da política agrícola quanto à defesa agropecuária;

II - planejar, normatizar, coordenar e supervisionar as atividades de defesa agropecuária, em especial, por meio: (grifo nosso)

a) do **acompanhamento da saúde dos animais terrestres (grifo nosso)** e aquáticos e da sanidade vegetal;

[...]

e) da fiscalização e do monitoramento dos serviços utilizados nas atividades agropecuárias e aquícolas;

[...]

g) da **certificação sanitária animal (grifo nosso)** e vegetal;

h) da **fiscalização do bem-estar animal (grifo nosso)**;

i) do zoneamento sanitário e fitossanitário;

j) da coordenação da execução do Plano Nacional de Controle de Resíduos e Contaminantes;

[...]

n) da rastreabilidade agropecuária;

o) da sanidade dos equídeos; e

p) da **normatização do bem-estar animal (grifo nosso)**, em conjunto com a Secretaria de Mobilidade Social, do Produtor Rural e do Cooperativismo;

III - coordenar e executar, diretamente ou por intermédio de suas unidades descentralizadas, as atividades de defesa agropecuária relativas à importação e à exportação de animais terrestres (grifo nosso) e aquáticos vivos, de seus produtos e subprodutos, de vegetais, de parte de vegetais,

de seus produtos e subprodutos e de insumos agrícolas, pecuários e aquícolas, em locais de fronteiras, portos marítimos e fluviais, aeroportos internacionais e estações aduaneiras especiais; [\(Redação dada pelo Decreto nº 9.250, de 2017\)](#) [\(Vigência\)](#)

[...]

VI - **implementar as ações decorrentes de decisões de organismos e atos internacionais, de tratados, de acordos e de convênios com governos estrangeiros (grifo nosso)**, relativos aos assuntos de sua competência, que tiverem a adesão da República Federativa do Brasil;

[...]

IX - **programar, coordenar, acompanhar e executar atividades destinadas ao agronegócio internacional (grifo nosso)**, em articulação com a Secretaria de Relações Internacionais do Agronegócio.

3.5. Ainda, esclarece-se que o MAPA (União) dispõe em seu âmbito o cargo efetivo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, com as seguintes atribuições específicas e especializadas, conforme o art. 3º da Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004:

Art. 3º São atribuições dos titulares do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em todo o território nacional: [\(Redação dada pela lei nº 13.324, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

I - a defesa sanitária animal e vegetal;

[...]

IX - a fiscalização do trânsito de animais vivos, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de vegetais e partes vegetais, seus produtos e subprodutos destinados a quaisquer fins, de insumos destinados ao uso na agropecuária e de materiais biológicos de interesse agrícola ou veterinário, nos portos e aeroportos internacionais, nos postos de fronteira e em outros locais alfandegados;

X - lavrar auto de infração, de apreensão e de interdição de estabelecimentos ou de produtos, quando constatarem o descumprimento de obrigação legal relacionada com as atribuições descritas neste artigo;

[...]

XIII - as demais atividades inerentes à competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que lhes forem atribuídas em regulamento.

Parágrafo único. O Poder Executivo, observado o disposto neste artigo, disciplinará as atribuições do cargo de Auditor Fiscal Federal Agropecuário, em conformidade com as especificidades e as peculiaridades desenvolvidas por áreas de especialização profissional. [\(Redação dada pela lei nº 13.324, de 2016\)](#) [\(Produção de efeito\)](#)

3.6. Logo, evidencia-se que é de incumbência direta do MAPA o controle, normatização e fiscalização das condições da produção, comercialização, transporte e do bem-estar de bovinos inseridos na cadeia produtiva agropecuária, dispondo ele da devida competência, dos meios e da qualidade técnica para tal tarefa, inclusive, do poder de polícia.

3.7. De certo, que a inobservância das normativas do MAPA (União) pode caracterizar maus tratos aos bovinos e, em assim sendo, se configuraria o crime e a infração de maus tratos aos animais, respectivamente, nos termos do art. 32, da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 e do art. 29 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008. O que, vale reforçar, não significa dizer que todo e qualquer descumprimento dos regramentos específicos de bem-estar animal seja capaz de configurar maus tratos. Não se tem o estabelecimento de uma correlação direta esses dois acontecimentos.

3.8. A constatação dos maus tratos animais deve estar embasada em parâmetros objetivos, com a demonstração das evidentes privações nas necessidades dos animais e dos aparentes malefícios causados a eles, não sendo acertado que ela esteja apoiada em subjetividade e análises emotivas, com conjecturas acerca do estado de necessidade e psicológico dos animais.

3.9. Entende-se não haver sensatez em exigir, em detrimento das ações do MAPA (União), a preponderância da atuação do Ibama na fiscalização de bovinos inseridos na cadeia econômica, como se esse labor estivesse contemplado no rol de suas atribuições finalísticas, art. 2º da Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989, dentro do disposto nos incisos III, VI e VII do art. 23 da Constituição Federal de 1988.

3.10. Dessa forma, sob o prisma de maus tratos de animais, frisa-se que, após o advento da Lei Complementar (LC) nº 140, de 8 dezembro de 2011, que estabeleceu as competências de atuação primária de cada ente federativo e os critérios de prevalência para fins de cooperação entre esses entes no cumprimento dos mesmos dispositivos citados da Constituição Federal de 1988, é de competência primária do Ibama as seguintes ações, conforme o art. 7º dessa lei:

Art. 7º São ações administrativas da União:

I - formular, executar e fazer cumprir, em âmbito nacional, a Política Nacional do Meio Ambiente;

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III - promover ações relacionadas à Política Nacional do Meio Ambiente nos âmbitos nacional e internacional;

IV - promover a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

V - articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio à Política Nacional do Meio Ambiente;

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - promover a articulação da Política Nacional do Meio Ambiente com as de Recursos Hídricos, Desenvolvimento Regional, Ordenamento Territorial e outras;

VIII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos e entidades da administração pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional;

X - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

XII - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII - exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida à União;

XIV - promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;

b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;

c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;

d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;

f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na [Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999](#);

g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen); ou

h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento; [Regulamento](#)

XV - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e

b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União;

XVI - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies **in situ**;

XVII - controlar a introdução no País de espécies exóticas potencialmente invasoras que possam ameaçar os ecossistemas, **habitats** e espécies nativas;

XVIII - aprovar a liberação de exemplares de espécie exótica da fauna e da flora em ecossistemas naturais frágeis ou protegidos;

XIX - controlar a exportação de componentes da biodiversidade brasileira na forma de espécimes silvestres da flora, micro-organismos e da fauna, partes ou produtos deles derivados;

XX - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas;

XXI - proteger a fauna migratória e as espécies inseridas na relação prevista no inciso XVI;

XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;

XXIII - gerir o patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional associado, respeitadas as atribuições setoriais;

XXIV - exercer o controle ambiental sobre o transporte marítimo de produtos perigosos; e

XXV - exercer o controle ambiental sobre o transporte interestadual, fluvial ou terrestre, de produtos perigosos.

Parágrafo único. O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

3.11. Da leitura do trecho legal acima, não se contempla que o combate aos maus tratos animais seja de prerrogativa primária do Ibama tampouco o controle e fiscalização da atividade econômica de produção, transporte, comercialização e abastecimento bovina.

3.12. Contrariamente, pelo espírito de cooperação instituído pela LC nº 140/2011, verifica-se que as ocorrências de âmbito local são de ações prioritárias dos Municípios, como é o caso das infrações de maus tratos, o que, por sua vez, afasta a ação primária do ente federal. Essa compreensão mostra-se razoável, na medida em que o atendimento pontual das ocorrências não é fisicamente possível de ser realizado pelo ente responsável pela gestão ambiental a nível nacional nem faz parte do sistema imaginado pelo constituinte, ao prever a subsidiariedade como princípio do federalismo cooperativo. Assim, as denúncias de maus tratos devem ser dirigidas primariamente aos municípios, posteriormente aos estados e somente após ao Ibama (União).

3.13. Cita-se trechos do Parecer n. 00041/2017/COJUD/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU sobre o sistema de cooperação na condução da Política Nacional do Meio Ambiente à luz da LC nº 140/2011:

Em suma, no sistema normativo vigente, os órgão e entidades de proteção ambiental, nas diversas esferas da federação, não podem ser obrigados a fiscalizar, sem que haja a comprovação da impossibilidade de fiscalização pelo órgão/entidade competente para licenciar (primariamente competente para fiscalizar), aplicando-se aqui a supletividade.

[...]

A competência comum para fiscalizar o meio ambiente deve ser lida à luz do federalismo cooperativo, especialmente pelo princípio constitucional da subsidiariedade, o que traz a necessidade de se garantir a prerrogativa do ente primariamente competente, criando uma espécie de "benefício de ordem" entre os entes federativos e órgãos/entidades do Sisnama, para proceder a fiscalização ambiental.

3.14. Esclarece-se que a LC nº 140/2011 não afastou a possibilidade das atuações conjuntas, supletivas, subsidiárias ou discricionária como também as disciplinou, conforme, respectivamente, os arts. 4ª, 15, 16 e 17.

3.15. De acordo com Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013/PFE/IBAMA (Competência Fiscalizatória Ambiental após a vigência de Lei Complementar nº 140/2011), a LC nº 140/2011 constituiu um sistema de cooperação e coordenação entre os entes administrativos na busca da eficiência da

administração pública, celeridade, economia processual, de maneira a evitar duplicidade atuação, esforços duplicados e desperdícios de recursos financeiros e humanos.

3.16. É diante da inteligência da LC nº 140/2011 que, no cenário de recursos escassos, o Ibama busca a devida racionalização dos recursos na sua atuação e, para tanto, utiliza-se do Plano Nacional Anual de Proteção Ambiental (Pnapa), instrumento de planejamento estratégico anual, o qual contempla ações em áreas e iniciativas prioritárias de competência primária, as diretrizes ministeriais, bem como as atuações subsidiárias, dentro da sua zona de discricionariedade (art. 23 da Constituição Federal de 1988 c.c art. 17 da LC nº 140/2011).

3.17. Assim, a atribuição da obrigação de fazer ao Ibama a que se pretende as ações em tela, com a inobservância da racionalidade contida na LC nº 140/2011, da importância da existência do Sistema nacional do Meio Ambiente (Sisnama - Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) e da responsabilidade dos demais entes federativos no combate às infrações e ilícitos ambientais, se mostra por demais onerosa ao Ibama, de maneira a frustrar o atendimento das demandas primárias.

3.18. Em consequência, ocasionar-se-ão, em eventuais deferimentos liminares ou condenações, prejuízos às ações já delimitadas em seu âmbito, conforme Pnapa 2018 (Portaria nº 2659, de 21 de dezembro de 2017, publicada no DOU, seção 1, do dia 26 de dezembro de 2014, causando a perda da eficiência e impacto direto nos seus recursos humanos e financeiros e na sua estratégia de dissuasão das infrações ambientais em áreas prioritárias.

3.19. O Ibama já vem se posicionado de acordo com a sistemática da LC nº 140/2011, conforme consignado na Nota Técnica nº 79/2017/CODIR/CGFIS/DIPRO (0341074), mantendo-se a coerência da cooperação na condução da Política Ambiental, demandado-se, ordinariamente, o órgão do Sisnama competente para agir primariamente. Ou seja, verifica-se que, quanto à ocorrência local de maus tratos, o Ibama possui a discricionariedade no combate e fiscalização, devendo ser cumprida inteligência da LC, sob pena de sobreposição de atuação e ineficiência do Estado.

3.20. Em analogia do presente caso ao declarado na OJN nº 51/2015/PFE/Ibama, tem-se que as investidas ou ações da fiscalização do Ibama ou as determinações a essa, sem a análise mínima do discernimento estabelecido na LC nº 140/2011, é caracterizada como ônus excessivo e consistem em desarrazoabilidade, sendo errônea a percepção de que a atuação do ente federal se traduz em maior eficiência na proteção e combate dos ilícitos ambientais e na condução da Política Nacional do Meio Ambiente.

3.21. De cordo com o Relatório de Vistoria nº 51/2017-UT-CARAGUATATUBA-SP/SUPES-SP do Ibama (1549969), realizado em atendimento à decisão judicial, ação nº 1018083-71-2017.4.01.3400 da Justiça Federal, 14ª Vara do Distrito Federal, ficou evidenciado que a realidade da operação de exportação de bovinos vivos no Porto de São Sebastião/SP não guardou relação com a realidade extrema de maus tratos de bovinos narrada na petição inicial, de forma o Ibama incorreu em custos (mobilização de agentes e disponibilização de recursos financeiros), porém sem que houvesse um resultado prático e efetivo para a sociedade e para o controle e combate das infrações ambientais. Assim, a denúncia feita se mostrou infundada.

3.22. Já sobre a poluição ambiental atrelada ao transporte de gado vivo em navio, mesmo que sem dados concretos a serem analisados, ressalta-se a enorme capacidade de autodepuração do mar, ou seja, a sua capacidade de retornar ao seu estado de limpeza através de processos físicos (diluição, sedimentação e reaeração atmosférica), químicos e biológicos (oxidação e decomposição). Não se pode presumir que essa atividade seja capaz de causar impactos e abalos significativos ao ecossistema marinho, de maneira desproporcional às demais também sustentadas pelo mar, como por exemplo, o turismo em transatlânticos (alguns com capacidade para mais de seis (6) mil pessoas) e o lançamento de dejetos humanos ao mar em algumas metrópoles emissárias.

3.23. O que se deve exigir é o cumprimento da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição Causada por Navios, concluída em Londres, em 02 de novembro de 1973, e o seu protocolo, em 17 de fevereiro de 1978 (Marpol 73/78), incorporada no ordenamento jurídico brasileiro a partir da edição do Decreto nº 2.508, de 4 de março de 1998.

3.24. No anexo IV da Marpol 73/78, verifica-se que se encontra regulamentada a descarga de esgotos sanitários de navios, sendo previsto o seu tratamento e as regras de lançamento, dentre outras determinações, inclusive nos casos de descarte de excrementos de animais vivos.

3.25. Adicionalmente, ressalta-se que a atividade de produção, comércio e abastecimento de bovinos, ainda mais com o viés do comércio exterior, é altamente regulamentada, com previsões de qualidade e controle sanitário do produto. Também, como qualquer outro do setor econômico, visam à garantir o seu mercado, primando pela qualidade, a minimização de perdas e à permanência do lucro, estando sujeito a rigorosos padrões.

3.26. Por fim, nota-se que o devido cumprimento das determinações do MAPA é capaz de dirimir os maus tratos aos bovinos, primando-se pela correta condução dessa atividade econômica, com todas as nuances que a permeiam, inclusive de maneira a garantir o bem estar animal.

4. CONCLUSÃO

4.1. Entende-se que a atividade de fiscalização do bem estar animal de bovinos inseridos na cadeia produtiva e econômica está a cargo do MAPA (União).

4.2. Entende-se que as ocorrências de maus tratos, pela lógica da LC nº 140/2011, são de competência primária dos órgãos ambientais municipais, uma vez que não se encontram no rol das ações definidas para União no seu art. 7º, em deferência ao princípio da subsidiariedade.

4.3. A constatação dos maus tratos animais deve estar embasada em parâmetros objetivos, com a demonstração das evidentes privações nas necessidades dos animais e dos aparentes malefícios causados a eles, não se resumindo a eventual descumprimento formal dos normativos de bem-estar animal.

4.4. Entende-se que eventuais liminares ou condenações consistentes na obrigação do Ibama de fiscalizar bovinos na cadeia produtiva e econômica prejudicam o planejamento interno das suas ações e a eficiência no combate às infrações ambientais, minando o Sisnama ao obrigar a substituição de funções dos entes federativos sem necessidade.

4.5. Entende-se que se fortalece a cooperação do Sisnama, com a aumento da percepção social da capilaridade e da eficiência na condução da Política Nacional do Meio Ambiente, ao se demandar os órgãos que primariamente devem agir.



Documento assinado eletronicamente por **BERNARDO BERGA CALIXTO, Analista Ambiental**, em 26/02/2018, às 10:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **GOVINDA TERRA, Coordenador**, em 26/02/2018, às 10:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1594214** e o código CRC **16BDA5E2**.



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
COORDENAÇÃO DE CONTROLE E LOGÍSTICA DA FISCALIZAÇÃO

DESPACHO

Processo nº 02001.001542/2018-52

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

À CGFIS,

Após manifestação técnica, encaminho o processo para ciência e providências.

Atenciosamente.



Documento assinado eletronicamente por **GOVINDA TERRA, Coordenador**, em 26/02/2018, às 10:49, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1783953** e o código CRC **83477D5E**.



INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
COORDENAÇÃO-GERAL DE FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL

DESPACHO

Processo nº 02001.001542/2018-52

Interessado: @interessados_virgula_espaco@

À PFE,

Segue a Nota Técnica 27 (1594214), com a qual manifesto concordância, para análise demais encaminhamentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **RENE LUIZ DE OLIVEIRA, Coordenador-Geral**, em 26/02/2018, às 10:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1784016** e o código CRC **4DB7B366**.

**INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS****DIRETORIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL****DESPACHO**

Processo nº 02001.001542/2018-52

Interessado: CGFIS/DIPRO

À PFE,

Segue a Nota Técnica 27 (1594214), com a qual manifesto concordância, para análise demais encaminhamentos.



Documento assinado eletronicamente por **ADDSON SANTOS COELHO SERRA, Diretor Substituto**, em 26/02/2018, às 14:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ibama.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **1786606** e o código CRC **F473FA1C**.