



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Esplanada dos Ministérios – Bloco E – 4º andar CEP: 70.067-900 - Brasília-DF
Fone: (61) 3317-7615, fax (61) 3317-7595 – e-mail: webconjur@mct.gov.br

PARECER Nº 033/2011/LML/CONJUR/MCT

PROCESSO Nº 01200.000328/2011-01

INTERESSADA: Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED).

ASSUNTO: Lei Estadual (Paraná) nº 14.037, de 20/03/2002 – “Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais”.

Ref. Análise da validade dos preceitos contidos na Lei do Estado do Paraná sobre Proteção aos Animais, editada em 2003, ante o advento da Lei nº 11.794, de 2008, que criou o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA).

Em decorrência dos relatos contidos em e-mail encaminhado ao Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal (CONCEA) pela Comissão de Ética no Uso de Animais (CEUA) da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG), submete-se à análise e parecer desta Consultoria Jurídica solicitação de esclarecimento sobre as dificuldades que aludida CEUA vem vivenciando para realizar **atividades de pesquisa com animais**, em face da pressão que sofre, oriunda de grupos de proteção animal contrários a tais atividades, com fundamento nas disposições contidas na **Lei nº 14.037, de 20 de março de 2003**, editada pelo Estado do Paraná, que *“Institui o Código Estadual de Proteção aos Animais”*.

2. Conforme explanação constante do citado e-mail, feita pelo Prof. Daniel Fernandes em nome da aludida CEUA, em que pese referida Lei do Estado do **Paraná** seja mais restritiva, ou mesmo impeditiva em alguns aspectos, que a **Lei federal nº 11.794, de 08 de outubro de 2008** (Lei Arouca), informa-nos o interessado que o setor jurídico da UEPG não vê incompatibilidade entre as duas normas legais, por entender que (segundo suas palavras) *“a lei Federal não invalida a lei Estadual. Eles afirmam que é possível ter uma lei estadual que seja mais restritiva, ela só não pode ser contrária.”*

3. A análise do alcance da disciplina baixada com a edição da Lei Arouca, relativamente às Leis estaduais que regulam a mesma matéria, já foi objeto de pronunciamento por parte desta Consultoria Jurídica, quando emitiu o PARECER/CONJUR/MCT-LML Nº 013/2011, em face da tramitação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº (ADI) nº 3595, cuja propositura fundamenta-se na ilegitimidade

da Lei nº 11.977, de 25 de agosto de 2005, editada pelo Estado de São Paulo, que *“Institui o Código de Proteção de Animais do Estado e dá outras providências”*.

4. Da mesma forma como ocorre no tocante ao Estado do **Paraná**, ambas as Leis estaduais foram editadas em datas anteriores ao advento da **Lei Arouca**, cujo art. 27, por seu turno, revogou, em sua integralidade, a Lei (federal) nº 6.638, de 8 de maio de 1979, e que, antes do advento da nova Lei federal, representava o único texto normativo de alcance nacional a estabelecer *“normas para a prática didático-científica da vivissecação de animais e determina outras providências”*, abrangendo, convém frisar, além da vivissecação, disciplina específica sobre **experimentação animal**, focos da Lei Arouca.

5. Em que pese a Lei editada pelo Estado de **São Paulo** não tenha se limitado a regulamentar apenas a **experimentação animal**, seu texto como um todo recebeu fundamentada argumentação contrária no bojo da mencionada ADI 3595, em razão de insanáveis inconstitucionalidades, relacionadas à invasão de **competências** atribuídas a cada ente da Federação brasileira – União, Estados, Distrito Federal e Municípios –, a que aludem os arts. 22, 24 e 30 da Carta Política de 1988, tal como ocorre, de igual modo, com a Lei do Estado do **Paraná**, conforme será demonstrado a seguir.

6. De fato, muito embora, em tese, possam os Estados brasileiros baixar normas legais sobre *“fauna”*, o exercício dessa competência deve observar os limites previstos nos citados dispositivos constitucionais relativos não só a tal matéria, bem como a outras a esta correlatas, nos seguintes termos, *ipsis litteris*:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

*§ 1º No âmbito da **legislação concorrente**, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.*

*§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais **não exclui a competência suplementar dos Estados**.*

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

*§ 4º A **superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário**.*

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

✓



I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;”

(nossos, os destaques)

7. Considerando ter sido intenção de nossos constituintes situar dentro da esfera de competência **privativa** da entidade que se encontra no topo da Administração Pública **Federal – União** – o estabelecimento de regras **legais** relacionadas às matérias que digam respeito, dentre outras, ao **“exercício de profissões”** (art. 22, I), impedidos se encontram quaisquer outros entes federativos, portanto, de baixar ordenamentos jurídicos **locais** sobre tais questões.

8. Esta, a propósito, é a mesma situação em que se insere a Lei do Estado do **Paraná** (na qual também incorreu a Lei de São Paulo), conforme são exemplos os trechos que abaixo se transcreve:

*“Art. 7º Todo **vendedor** de animais pertencentes à fauna exótica **deverá possuir** certificado de origem desses animais e licença de importação fornecida por autoridade competente.*

(...)

*Art. 19. Os **centros de pesquisa** **deverão ser** devidamente **registrados** no órgão competente e **supervisionados** por **profissionais de nível superior**, nas áreas afins.*

*Art. 20. O **diretor do centro de pesquisa**, antes de proceder a qualquer **experimento com animal vivo**, **deverá relatar** ao órgão competente a natureza do experimento, a quantidade e a espécie dos animais utilizados e o nível de dor que os mesmos sofrerão.*

(...)

*Art. 24. Nos **locais** onde esteja autorizada a **vivissecação**, **deverá constituir-se uma comissão de ética**, composta por, no mínimo, **03(três) médicos veterinários**, sendo um, necessariamente, representante de entidade pública, sistema SEAGRI.”* (negritamos)

9. Ora, ao impor aos profissionais do setor de **vendas** e aos profissionais do setor de **pesquisa**, como também, aos **“locais onde esteja autorizada a vivissecação”** (entenda-se: centros de experimentação animal), condições específicas para a realização de atividades inerentes aos **profissionais** destas áreas, invadiu a Lei do **Paraná** a competência **privativa** da **União** a que se refere o art. 22 da CF/88.

10. De outra parte, ao se referir à competência **concorrente** entre a **União**, os **Estados** e o **Distrito Federal**, para **legislar** sobre **“fauna”**, o art. 24 constitucional também estabeleceu, com absoluta clareza, de que forma pode ser ela exercida, traçando, em seus §§ 1º a 4º, o roteiro que deve ser observado para o exercício da chamada competência **suplementar** no âmbito desse sistema concorrencial.

11. Tendo em mente o quanto preceituam os §§ 1º a 4º citados acima, podemos afirmar que, ao entrar em vigor, a Lei do Estado do **Paraná** passou a abordar, de forma **ampla**, temas relacionados à **fauna** que já possuíam disciplinas específicas em diversos textos **legais** editados antes de sua publicação, conforme são exemplos os dispositivos que passaremos a comentar a seguir.

12. O **art. 2º, inciso IV** da Lei do Paraná condiciona o sacrifício de animais para

consumo aos *“moldes preconizados pela Organização Mundial de Saúde”*, quando a própria Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como “Lei dos Crimes Ambientais”, admite o *“abate de animais, quando realizado em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família”*. Senão, vejamos:

Lei (Paraná) nº 14.037

“Art. 2º É vedado:

(...)

IV - impingir morte lenta ou dolorosa a animais cujo sacrifício seja necessário para o consumo. O sacrifício de animais somente será permitido nos moldes preconizados pela Organização Mundial de Saúde;”

Lei (federal) nº 9.605

“Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;”

13. O art. 3º da Lei do Paraná diferencia *“fauna nativa”* de *“fauna silvestre”*, quando a própria Lei (federal) nº 9.605 conceitua aquela como integrante desta, além de atribuir, no art. 4º, aos *“animais silvestres”* (e não *“fauna silvestre”*) uma afetação mais restritiva do que aquela prevista no vigente Código de Caça, qual seja, a Lei (federal) nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, no âmbito da qual são eles considerados *“propriedade do Estado”*, entendido como tal a Nação brasileira e não apenas uma única unidade da nossa Federação. Senão, vejamos:

Lei (Paraná) nº 14.037

“Art. 3º Consideram-se espécies da fauna nativa do Paraná as que sejam originárias deste estado e vivam de forma selvagem, inclusive as que estejam em processo de migração. Peixes e animais marinhos da costa paranaense fazem parte deste grupo.

Art. 4º Os animais silvestres de qualquer espécie, em qualquer fase do seu desenvolvimento, bem como os seus ninhos, ovos e abrigos são considerados bens de interesse comum do Estado do Paraná, respeitados os limites que a legislação estabelece.”

Lei (federal) nº 9.605

“Art. 29. (...)

§ 3º. São espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras.

Lei (federal) nº 5.197

X

“Art. 1º. Os animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais são propriedades do Estado, sendo proibida a sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha.”

14. O art. 5º atribui à expressão **“fauna exótica”** um conceito próprio e inexistente em qualquer outro texto legal, além de restringir seu alcance ao âmbito estadual, ao contrário da concepção que o próprio Colegiado responsável pela gestão do **patrimônio genético** nacional (Conselho de Gestão do Patrimônio Genético - CGEN) possui sobre tal categoria de “fauna”, entendida como tal toda aquela introduzida no território nacional e não apenas no território do “Estado” alvo da norma que ora se questiona. Senão, vejamos:

Lei (Paraná) nº 14.037

“Art. 5º A fauna exótica compreende as espécies animais não originárias do Estado do Paraná que vivam em estado selvagem.”

Lei (federal) nº 9.605

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

15. Ainda no tocante ao art. 5º da Lei do Paraná, julgamos pertinente transcrever, abaixo, o único artigo de uma proposta de norma oriunda do próprio CGEN, na forma de Orientação Técnica, destinada justamente a atribuir, à expressão **“espécie exótica”** (onde se encontram compreendidos exemplares da “fauna” e da “flora”), um conceito específico, sobre cujo conteúdo, por seu turno, foi suscitada a manifestação da Consultoria-Geral da União da AGU, em virtude de divergências acerca de sua pertinência, advindas de diversas Pastas Ministeriais à época consultadas. Veja-se, a seguir, o texto do art. 1º da norma proposta pelo CGEN, *in verbis*:

*“Art. 1º As espécies exóticas que tenham desenvolvido propriedades características em condição in situ **no território nacional**, mar territorial, na zona econômica exclusiva ou na plataforma continental, por seleção natural ou decorrente do manejo por comunidades locais ou indígenas, **são consideradas patrimônio genético existente no país**, para fins de aplicação do disposto na Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001.”*

16. Nas considerações expendidas por esta Consultoria Jurídica no bojo do PARECER/CONJUR/MCT-LMA Nº 047/2008 (cópia anexa) emitido sobre referida proposta normativa, não resta dúvida de que, por **“espécies exóticas”** entende-se como tais todas aquelas estranhas ao **“território nacional”**, não se confundindo, todavia, com aquelas que sejam próprias de uma região do País, com relação a de outros Estados do nosso próprio território.

17. Por fim, no **Capítulo I** (arts. 18 a 27), que trata **“Dos animais de laboratório”**, tal como ocorre com a expressão **“fauna exótica”**, a Lei do Estado do

Paraná atribui à expressão “*vivissecação*” um conceito próprio igualmente inexistente em qualquer outro texto legal em vigor (art. 18), além de não só estabelecer condições **impeditivas** (art. 21 e art. 22) ou **obrigatórias** para a realização dessa atividade (§ 2º do art. 21), como também visa determinar a forma como deve ser definida a estrutura administrativa dos “*loais onde esteja autorizada a vivissecação*” que inclui a **constituição** das chamadas “*comissões de ética*” (arts. 19, 24, 25 e 26), excluídos, todavia, dessa sistemática, os “*estabelecimentos escolares de ensino fundamental e médio*”, da forma como se segue:

Art. 18. *Consideram-se vivissecação os experimentos realizados com animais vivos em centros de pesquisa.*

Art. 19. *Os centros de pesquisa deverão ser devidamente registrados no órgão competente e supervisionados por profissionais de nível superior, nas áreas afins.*

Art. 20. *O diretor do centro de pesquisa, antes de proceder a qualquer experimento com animal vivo, deverá relatar ao órgão competente a natureza do experimento, a quantidade e a espécie dos animais utilizados e o nível de dor que os mesmos sofrerão.*

Art. 21. *Será proibida a prática de vivissecação sem uso de anestésico, bem como a sua realização em estabelecimentos escolares de ensino fundamental e médio.*

§ 1º *Os relaxantes musculares, parciais ou totais, não serão considerados anestésicos.*

§ 2º *Será obrigatória a presença de anestesista quando da realização do experimento de vivissecação.*

Art. 22. *Com relação ao experimento de vivissecação é proibido:*
I - *realizar experiências cujos resultados já sejam conhecidos ou destinados a demonstração didática que já tenham sido firmadas ou ilustradas;*

II - *realizar experimentos que visem demonstrar os efeitos de drogas venenosas ou tóxicas, como também aqueles que conduzam o animal ao estresse, à inanição ou à perda da vontade de viver;*

III - *realizar experiência com fins comerciais ou de qualquer outra ordem, e que não tenha cunho eminentemente científico;*

IV - *utilizar animal já submetido a outro experimento ou realizar experiência prolongada com o mesmo animal.*

Art. 23. *É proibido importar ou exportar animal para pesquisas científicas e médicas.*

Art. 24. *Nos locais onde esteja autorizada a vivissecação, deverá constituir-se uma **comissão de ética**, composta por, no mínimo, 03(três) médicos veterinários, sendo um, necessariamente, representante de entidade pública, sistema SEAGRI.*

Art. 25. *Além do disposto no parágrafo único, do art. 7º deste regulamento, **competirá à comissão de ética:***

I - *fiscalizar a habilitação e a capacidade do pessoal encarregado de prestar assistência aos animais;*

II - *verificar se estão sendo respeitados os procedimentos para prevenir dor e sofrimento dos animais, tais como a aplicação de anestésicos ou analgésicos;*

III - *denunciar ao órgão competente qualquer desobediência a esta lei.*

Art. 26. Todos os centros de pesquisa deverão possuir os recursos humanos e materiais necessários a fim de poder zelar pela saúde e bem-estar dos animais.

Art. 27. Somente os animais criados nos centros de pesquisa poderão ser utilizados em experimentos."

18. Todas as disposições supra revelam, à saciedade, uma cristalina interferência na autonomia das instituições de **pesquisa** e de **ensino** da entidade federativa alvo dos seus preceitos (Paraná), invadindo o poder legiferante Federal, na medida em que, **primeiro** - à época de sua edição já vigia a Lei (federal) nº 6.638, de 8 de maio de 1979, cujo art. 2º previa disciplina para os biotérios e centros de experiência e demonstração com animais vivos e, **segundo** - o art. 6º da citada Lei (federal) nº 6.638 atribuía ao Poder Executivo Central competência exclusiva para regulamentá-la, com vistas a especificar o quanto se segue:

"Art. 6º. O Poder Executivo, no prazo de 90 (noventa) dias, regulamentará a presente Lei, especificando:

I - o órgão competente para o registro e a expedição de autorização dos biotérios e centros de experiências e demonstrações com animais vivos;

II - as condições gerais exigíveis para o registro e o funcionamento dos biotérios;

III - órgão e autoridades competentes para fiscalização dos biotérios e centros mencionados no inciso I."
(ênfase acrescida)

19. À toda evidência, portanto, que, longe de pretender "*suplementar*" a legislação federal, referida Lei do Paraná nº 14.037 ousou veicular medidas de exclusivo foro **federal**, ora deturpando preceitos constantes de Lei federal vigente, ora restringindo ou ampliando em demasia o alcance de outras, invadindo, dessa forma, o campo de incidência de norma de exclusiva competência do Poder Central.

20. Não bastassem tais aspectos, o advento da Lei Arouca **em 2008** teria sepultado por completo referida Lei estadual, se nenhuma norma federal se encontrasse em vigor quando de sua edição.

21. De tal não se trata na espécie, todavia, diante da então vigente Lei (federal) nº 6.638, de **1979**, cujos preceitos não teriam sofrido, ao contrário do que se poderia supor, normatização "*suplementar*" alguma tanto do Estado do Paraná, quanto do Estado de São Paulo.

22. Nem sequer lhe socorre *in casu* a hipótese prevista no § 4º do art. 24 constitucional, que trata da **suspensão** de lei estadual, na superveniência de lei federal geral sobre a mesma matéria, diante da inquestionável ilegitimidade da Lei (estadual) nº 14.037, por tudo quanto foi explicitado neste pronunciamento.

23. Com efeito, destinando-se precipuamente a regular a "**criação e a utilização de animais em atividades de ensino e pesquisa científica, em todo o território nacional**" (art. 1º, *caput*), criando, para tanto, "**o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal – CONCEA**", com competência, dentre outras, para

*“formular e zelar pelo cumprimento das normas relativas à utilização humanitária de **animais** com finalidade de **ensino e pesquisa científica**”* (art. 4º e art. 5º, I), a Lei nº 11.794/2008 ingressou no mundo jurídico na condição de lei **especial**, ao disciplinar, de forma abrangente e detalhada, todas as condições básicas para o exercício de tais atividades no País.

24. De fato, ao contrário do quanto estabelecia a citada Lei (federal) nº 6.638/1979, composta de apenas 8 artigos e carecendo de definições no tocante ao próprio *“órgão competente para o registro e a expedição de autorização dos biotérios e centros de experiências e demonstrações com animais vivos”*, conforme mencionado alhures (inciso I, art. 6º), a Lei Arouca não só criou órgão específico para tal fim (CONCEA - art. 4º), como também, definiu suas **competências** (art. 5º), sua **composição** (art. 7º) e uma **estrutura básica** para seu funcionamento (art. 6º), além de condicionar o exercício das atividades por ela reguladas à constituição das chamadas **Comissões de Ética no Uso de Animais – CEUAs** (art. 8º), cuja estrutura e competência encontram-se igualmente definidas em seus arts. 9º e 10.

25. Diante, assim, da revogação integral da citada Lei (federal) nº 6.638/1979 pela Lei Arouca, indubitosa a ascendência dos preceitos deste novo Diploma legal sobre qualquer outro texto legal que porventura ainda estivesse em vigor na data de sua edição, relembrando, por necessário, princípio basilar insculpido no art. 2º da Lei de Introdução do Código Civil, que prescreve:

“Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º. A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.”
(negritamos)

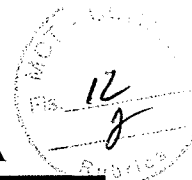
26. Dessarte, ainda que, apenas por amor à argumentação, somente a **Lei do Paraná nº 14.037** estivesse em pleno vigor, seu texto não só padece de legitimidade, diante de sua total incompatibilidade com diversos Diplomas legais que a precederam, conforme já demonstrado, como também por ter sofrido indubitosa **revogação tácita**, sobretudo na parte que diz respeito às atividades reguladas pela **Lei Arouca**, que passou a regular *“inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior”*.

27. Como exemplos, podemos citar, em especial, as disposições contidas nos arts. 19, 24 e 25 c/c o **caput** do art. 21 da citada lei estadual (transcritos acima), que tratam da natureza e da infra-estrutura dos locais onde podem ser realizadas atividades de **pesquisa** com animais, diante do que estabelecem os seguintes artigos da Lei Arouca, que preceituam, *verbis*:

*“Art. 1º A criação e a utilização de animais em atividades de **ensino e pesquisa científica**, em todo o território nacional, obedece aos critérios estabelecidos nesta Lei.*

*§ 1º A utilização de animais em atividades **educacionais** fica restrita a:*

*I – estabelecimentos de **ensino superior**;*



II – estabelecimentos de educação profissional técnica de nível médio da área biomédica.

(...)

Art. 8º É condição indispensável para o credenciamento das instituições com atividades de ensino ou pesquisa com animais a constituição prévia de Comissões de Ética no Uso de Animais – CEUAs.

Art. 9º As CEUAs são integradas por:

I – médicos veterinários e biólogos;

II – docentes e pesquisadores na área específica;

III – 1 (um) representante de sociedades protetoras de animais legalmente estabelecidas no País, na forma do Regulamento.”

(nossos, os destaques)

28. Em total desarmonia com a Lei Arouca se apresenta a Lei do Paraná, na medida em que **proíbe** “a prática de vivissecação sem uso de anestésico, bem como a sua realização em estabelecimentos escolares de ensino fundamental e médio”, diante da expressa inclusão, dentre as instituições autorizadas a realizar as atividades reguladas pela citada Lei federal, dos “*estabelecimentos de educação profissional técnica de nível médio da área biomédica*”.

29. O mesmo ocorre, a propósito, com relação aos §§ 1º e 2º do art. 21 c/c o art. 22 da Lei do Paraná, que se referem a condições impeditivas específicas sobre **vivissecação** e que encontra direcionamento diferenciado na Lei nº 11.794/2008, nos seguintes termos:

“Art. 14. O animal só poderá ser submetido às intervenções recomendadas nos protocolos dos experimentos que constituem a pesquisa ou programa de aprendizado quando, antes, durante e após o experimento, receber cuidados especiais, conforme estabelecido pelo CONCEA.

(...)

§ 4º. O número de animais a serem utilizados para a execução de um projeto e o tempo de duração de cada experimento será o mínimo indispensável para produzir o resultado conclusivo, poupando-se, ao máximo, o animal de sofrimento.

§ 5º. Experimentos que possam causar dor ou angústia desenvolver-se-ão sob sedação, analgesia ou anestesia adequadas.

§ 6º. Experimentos cujo objetivo seja o estudo dos processos relacionados à dor e à angústia exigem autorização específica da CEUA, em obediência a normas estabelecidas pelo CONCEA.” (grifamos)

30. A despeito de não mencionarem expressamente o termo “**vivissecação**”, os §§ 5º e 6º supratranscritos englobam, com clareza, situações que se caracterizam como procedimentos dessa natureza, quais sejam, os “**experimentos que possam causar dor e angústia**”, no decorrer dos quais, por seu turno, será possível estabelecer uma normatização específica, prevendo condições especiais que permitam a realização de “**experimentos cujo objetivo seja o estudo dos processos relacionados à dor e à**”

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

angústia”, desprovidos, em casos excepcionais, conforme indica, de “*sedação, analgesia ou anestesia*” (“*em obediência a normas estabelecidas pelo CONCEA*”).

31. Por todo o exposto, permitimo-nos recomendar a submissão do presente parecer à apreciação da Secretaria-Geral de Contencioso da Advocacia-Geral da União, com vistas a verificar a possibilidade de a União vir a figurar no pólo ativo da citada *actio*, na condição que melhor julgar pertinente, diante do interesse direto do Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal no desfecho da demanda em foco, o que deverá ser providenciado por esta CONJUR, na forma do anexo modelo de Ofício de encaminhamento.

Considerando, por fim, a sugestão feita por esta Consultoria Jurídica no citado PARECER/CONJUR/MCT-LML N° 013/2011, no sentido de submeter à apreciação da Secretaria-Geral de Contencioso da AGU o inteiro teor da exordial relativa à aludida ADI n° 3595, com vistas ao ingresso da União em seu pólo ativo, na condição que melhor julgar pertinente, diante do evidente interesse do CONCEA no desfecho da referida demanda, permitimo-nos novamente sugerir a submissão do presente pronunciamento à análise da citada Secretaria-Geral, com o objetivo de deliberar sobre eventual propositura de ação específica junto ao foro competente, destinada a obter decisão definitiva que reconheça a supremacia dos preceitos contidos na Lei n° 11.794, de 2008, sobre quaisquer outros textos legais oriundos de quaisquer Estados da Federação brasileira relacionados à mesma matéria.

É o parecer, que submetemos à consideração superior.

Brasília/DF, 28 de março de 2011.



LÍDIA MIRANDA DE LIMA
Coordenadora de Estudos Normativos e Pareceres Substituta

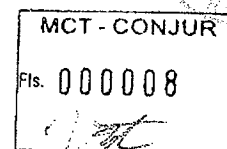
Aprovo o inteiro teor do PARECER/CONJUR/MCT-LML N° 0/2011.

Restitua-se ao Gabinete do Sr. Secretário de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento (SEPED).

Encaminhe-se cópia destes autos à Secretaria-Geral de Contencioso para análise e deliberação.

Brasília, 28 de março de 2011.


JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS
Consultor Jurídico



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Esplanada dos Ministérios - Bloco E - 4º andar CEP: 70.067-900 - Brasília-DF
Fone: (61) 3317-7615, fax (61) 3317-7595 - e-mail: webconjur@mct.gov.br

PARECER CONJUR/MCT-LMA Nº 047/2008

Assunto: Minuta de Orientação Técnica proposta pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN) do Ministério do Meio Ambiente - Espécies Exóticas - Medida Provisória n.º 2.186-16, de 2001 - Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB).

Interessada: CGEN e Coordenação-Geral de Biodiversidade (MCT).

Processo n.º 01200.003540/2008-17.

I

Para análise e pronunciamento, submete-nos a Coordenação-Geral de Biodiversidade deste Ministério o inteiro teor de minuta de **Orientação Técnica** proposta pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), órgão colegiado integrante da estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, onde este Ministério possui assento, pela qual busca-se estabelecer a abrangência do conceito de **patrimônio genético** existente no País, a fim de permitir o enquadramento das **espécies exóticas** no escopo da Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001, para fins de aplicação de seus preceitos.

2. Na condição de Secretaria Executiva do aludido Conselho, elaborou o Departamento do Patrimônio Genético do MMA a Nota Técnica n.º 009/2008 (fls. 04/05), historiando todas as discussões levadas a efeito sobre o assunto, no decorrer de diversas reuniões plenárias do CGEN desde o ano p. passado, sobretudo em face de consultas feitas àquela Secretaria por instituições interessadas em promover acesso ao patrimônio genético de espécies consideradas **exóticas**, propugnando, ao final, pela aprovação do texto de Orientação Técnica proposto.

II

3. A análise da presente proposição passa, necessariamente, pelo exame criterioso das disposições consubstanciadas nas normas sob as quais se fundamenta, quais sejam, a Medida Provisória n.º 2.186-16, de 2001, bem como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), devidamente aprovada pelo Congresso Nacional e promulgada pelo Chefe do Poder Executivo.

4. Todo o escopo de aplicação da aludida MP gira em torno das condições em que se torna possível a realização de **pesquisa científica, bioprospecção ou desenvolvimento tecnológico** relacionadas ao **patrimônio genético** (onde se inclui o conhecimento tradicional a ele associado), definido no inciso I do seu art. 7º como sendo a:

"informação de origem genética, contida em amostras do todo ou de parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal, na forma de moléculas e substâncias provenientes do metabolismo destes seres vivos e de extratos obtidos destes organismos vivos ou mortos, encontrados em condições in situ, inclusive domesticados, ou mantidos em coleções ex situ, desde que coletados em condições in situ no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;"

(nossos, os destaques)

5. Em que pese inexistir, no glossário de "**Termos**" contido no art. 2º da CDB, a expressão "**patrimônio genético**" (onde encontramos, todavia, definições próprias para "**material genético**", "**recursos biológicos**" e, ainda, "**recursos genéticos**"), da definição que se atribui à expressão "**Condições in situ**" é possível extrair a exegese necessária a nortear o início da compreensão do tema em foco, ao estabelecer:

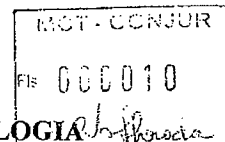
"Condições in situ significa as condições em que recursos genéticos existem em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características."

(grifamos)

6. "**Recursos genéticos**", a que se reporta a definição de condições *in situ*, nos precisos termos da CDB, "**significam material genético de valor real ou potencial**".

7. Por "**material genético**" define a CDB, por seu turno, como sendo "**todo material de origem vegetal, animal, microbiana ou outra que contenha unidades funcionais de hereditariedade**".

8. A MP n.º 2.186-16/2001 referência alguma faz a "**recursos genéticos**". Todavia, no decorrer da descrição que faz de "**patrimônio genético**" é possível perceber, sem dificuldades, uma associação perfeita entre esta expressão com aquela outra, conforme leitura atenta que se deve fazer das transcrições supra.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

9. Fato é que dissensos sempre houve entre todos os operadores do direito, no que diz respeito ao verdadeiro alcance que se deve atribuir ao termo **"patrimônio genético"** que a MP abriga, pois, muito embora sua definição inicie-se com **"informação de origem genética"**, levando-se a acreditar em algo **intangível**, isto é, desprovido de matéria, trechos outros da própria MP conduzem também a crer no contrário, onde tal **"patrimônio"** é tratado como **"todo ou...parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal"**, ou seja, amostras **físicas** e, portanto, **tangíveis**, de exemplares de nossa biodiversidade. Senão, vejamos os exemplos abaixo.

"Art. 7º. Além dos conceitos e das definições constantes da Convenção sobre Diversidade Biológica, considera-se para os fins desta Medida Provisória:

(...)

*IV - **acesso ao patrimônio genético: obtenção de amostra de componente do patrimônio genético** para fins de pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico ou bioprospecção, visando a sua aplicação industrial ou de outra natureza;*

(...)

*Art. 12. A atividade de **coleta** de componente do **patrimônio genético** e de acesso a conhecimento tradicional associado, que contribua para o avanço do conhecimento e que não esteja associada à bioprospecção, quando envolver a participação de pessoa jurídica estrangeira, será autorizada pelo órgão responsável pela política nacional de pesquisa científica e tecnológica, observadas as determinações desta Medida Provisória e a legislação vigente.*

(...)

*Art. 16. O **acesso** a componente do **patrimônio genético** existente em condições in situ no território nacional, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva, e ao conhecimento tradicional associado **far-se-á mediante a coleta de amostra** e de **informação**, respectivamente, e somente será autorizado a instituição nacional, pública ou privada, que exerça atividades de pesquisa e desenvolvimento nas áreas biológicas e afins, mediante prévia autorização, na forma desta Medida Provisória."*

10. Da leitura atenta de todos os dispositivos transcritos acima é possível afirmar, conforme se percebe, que, ora a MP n.º 2.186-16 trata **"patrimônio genético"** como uma simples **"informação"**, isto é, sem qualquer caráter material (art. 7º-I), ora como um **todo** ou uma **parte** representativa de exemplares vivos do nosso ecossistema natural, sobretudo diante das disposições contidas no *caput* de seu **art. 16**, que, ao disciplinar a fase do **"acesso a componente do patrimônio genético"**, refere-se àquele **"existente em condições in situ"**, conduzindo-nos à conclusão de que está tal dispositivo a se referir, sem sombra de dúvidas, a amostras de **"todo ou...parte de espécime vegetal, fúngico, microbiano ou animal"**, já que **"informação"** alguma se obtém de condições *in situ*...

11. Em assim sendo, dificuldade inexistente para concluirmos que o **"patrimônio genético"** a que se refere a MP é o mesmo que os **"recursos genéticos"** a que se reporta a CDB em seu **art. 2º**, os mesmos que tal Convenção considera como representativos de exemplares de nossa biodiversidade existentes em **"condições in situ"**, ou seja, aqueles existentes

"em ecossistemas e habitats naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características", em perfeita semelhança com a descrição que a MP atribui a **"patrimônio genético"**, ao se referir àqueles **"encontrados em condições in situ, inclusive domesticados, ou mantidos em coleções ex situ, desde que coletados em condições in situ no território nacional, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva"**.

III

12. Volvendo ao texto da minuta de Orientação Técnica (OT) apresentada pelo CGEN, não vemos como prosperar uma proposição que pretende "esclarecer" a abrangência do conceito de patrimônio genético, para fins de aplicação da MP sobre espécies consideradas **"exóticas"**, nos seguintes moldes:

"Art. 1º As espécies exóticas que tenham desenvolvido propriedades características em condição in situ no território nacional, mar territorial, na zona econômica exclusiva ou na plataforma continental, por seleção natural ou decorrente do manejo por comunidades locais ou indígenas, são consideradas patrimônio genético existente no país, para fins de aplicação do disposto na Medida Provisória n.º 2.186-16, de 23 de agosto de 2001.

Parágrafo único. Entende-se por propriedade característica de uma espécie aquela derivada do manejo realizado pelas comunidades locais ou indígenas, ou aquela, ainda não relatada, derivada de resposta adaptativa às condições de desenvolvimento no País que a diferencie das demais populações da espécie."

(ênfases acrescidas)

13. Considerando tudo quanto ficou acima explicitado, demonstrada à saciedade restou, no tocante à matéria em pauta, a existência de uma perfeita sintonia entre as disposições da MP e as da CDB, que se complementam, onde, inclusive, é perfeitamente possível entender-se compreendidas também as **espécies exóticas "que tenham desenvolvido propriedades características em condição in situ"** nas áreas indicadas, **"por seleção natural ou decorrente do manejo por comunidades locais ou indígenas"**, diante da amplitude do conceito atribuído pela MP a **"patrimônio genético"**, inexistindo, portanto, necessidade alguma para a edição de norma que, além de afigurar-se incompatível com os preceitos da própria Convenção em que se fulcra, carece de total amparo legal.

14. De fato, ao delimitar o campo de atuação do CGEN, assim estabeleceu o art. 11 da MP em tela, *in verbis*:

"Art. 11. Compete ao Conselho de Gestão:

(...)

II - estabelecer:

a) normas técnicas;"

15. Por **norma técnica**, segundo o quanto se acha preceituado no Vocabulário Enciclopédico de Tecnologia Jurídica e de Brocardos Latinos, Ed. Forense, Vol. II, F-Z, 1997, pág. 1426, **"diz-se da norma que indica os**

procedimentos que devem ser observados na realização de alguma tarefa de ordem material ou intelectual" (sublinhamos).

16. Ora, considerando que, no que concerne à edição de **normas**, limitado se encontra o CGEN a editar apenas aquelas que se destinem a indicar os **procedimentos** necessários à realização de alguma **tarefa**, vale dizer, para o cumprimento de **competências** já estabelecidas legalmente, desautorizado se acha, porquanto, para propor norma que se propõe, sem qualquer previsão neste sentido no contexto da própria MP n.º 2.186-16, de 2001, a ampliar o escopo de sua aplicação, com flagrante distorção com os preceitos contidos na CDB.

17. De fato, desprovida de qualquer validade afigura-se uma proposta normativa pela qual se busca também emprestar interpretação sobre **"propriedade característica"**, quando a própria CDB não possui qualquer referência indicativa a respeito (vinculando-a, inclusive, à expressão inexistente no glossário de termos contido na CDB - "espécies exóticas"), que a relaciona, todavia, direta e tão somente a **"recurso genético"**, em cuja definição, por seu turno, pode-se entender perfeitamente compreendidas as espécies exóticas **"domesticadas ou cultivadas"**, sem necessidade alguma para proposições normativas para explicitação neste sentido demonstrada.

IV

18. Em face de todo o exposto, externamos nossa posição no sentido de rejeitar a aprovação da Orientação Técnica proposta pelo CGEN, nos moldes em que se apresenta.

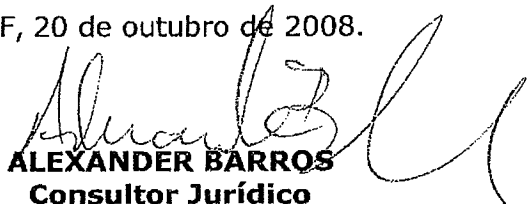
À consideração do Senhor Consultor Jurídico.

Brasília/DF, 20 de outubro de 2008.


LÍDIA MIRANDA DE LIMA AMARAL
Assistente Jurídico

Aprovo. Restitua-se à Coordenação-Geral de Biodiversidade desta Pasta.

Brasília/DF, 20 de outubro de 2008.


ALEXANDER BARROS
Consultor Jurídico




MCT - CONJUR
Fis 000007

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Esplanada dos Ministérios -- Bloco E -- 4º andar CEP: 70.067-900 - Brasília-DF
Fone: (61) 3317-7615, fax (61) 3317-7595 -- e-mail: webconjur@mct.gov.br

PROTOCOLO DE ENTRADA

N.º CONJUR	DATA DA ENTRADA	HORA	ORIGEM
700/2008	17/09/2008	09:20	CGBD/SEPED


Vandré Silva Coelho
Apoio Administrativo

DESPACHO DO CONSULTOR JURÍDICO

Encaminhe-se, o presente assunto, para exame e pronunciamento, ao Dr.:

() Ailton Carvalho Freitas
() Luiz Nonato Fernandes
(x) Lúdia Miranda de Lima Amaral

() Carlos Antônio Sousa
() Raul Pequeno Sá Carvalho

Brasília: 17/09/2008


Alexander Barros
Consultor Jurídico

DESPACHO DO COORDENADOR