



**sejan.**

CÂMARA DE PROMOÇÃO DE SEGURANÇA  
JURÍDICA NO AMBIENTE DE NEGÓCIOS

***solucionna com***

**Consultoria-Geral da União**

**PARECER n.  
00014/2025/DECOR/CGU/AGU**





ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

**PARECER n. 00014/2025/DECOR/CGU/AGU**

**NUP: 21000.061638/2023-91**

**INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA E MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA - MAPA**

**ASSUNTOS: BEM-ESTAR DE ANIMAIS DE PRODUÇÃO E DE INTERESSE ECONÔMICO**

EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEIO AMBIENTE. BEM-ESTAR ANIMAL. ANIMAIS DE PRODUÇÃO E DE INTERESSE ECONÔMICO. DIVERGÊNCIA.

I - Limites da competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA e do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA para regular a matéria inerente ao bem-estar animal relacionado aos animais de produção e de interesse econômico.

II - Instituição da Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal no âmbito do CONAMA. Ausência de ato concreto praticado pelo CONAMA que afronte a competência do MAPA.

III - Embora o CONAMA tenha competência para tratar do bem-estar animal, suas deliberações devem respeitar a competência do MAPA para tratar do bem-estar dos animais de produção e dos animais de interesse econômico, nos termos do art. 19, XII, da Lei nº 14.600, de 2023, e do Decreto nº 11.332, de 2023, cabendo aos interessados (MMA e MAPA) adotarem providências para impedir futuro conflito institucional.

Ement. 34

I

Senhora Coordenadora-Geral,

1. Conforme consta do PARECER n. 00100/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 40), da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura e Pecuária - CONJUR-MAPA, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA - órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - MMA - criou uma Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal, cuja área de atuação avançaria sobre a competência do Ministério da Agricultura e Pecuária - MAPA.

2. A CONJUR-MAPA afirma que o MAPA foi contrário à iniciativa, com base na Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967 (art. 25), na Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (art. 19, XII), e no Decreto nº 11.332, de 1º de janeiro de 2023 (arts. 1º, XII; 22, III, "h"; 24, II, "d"; e 39, IX, "i"), considerando ser sua competência exclusiva tratar do bem-estar dos animais de produção e de interesse econômico.

3. Não obstante essas considerações, segundo a CONJUR-MAPA, foi publicada a Portaria GM/MMA nº 710, de 15 de setembro de 2023 (DOU de 19.09.2023, Seção 1, p. 68), que homologa o Regimento Interno do CONAMA e cria essa Câmara Técnica para tratar do tema bem-estar animal (art. 31, I, "e").

4. A CONJUR-MAPA afirma que não desconhece a competência do MMA em relação ao bem-estar animal, mas a norma mais específica é aquela que consta do Decreto nº 11.332, de 2023.

5. Para a CONJUR-MAPA, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima - CONJUR-MMA estaria interpretando de forma excessivamente ampla o conceito de "*meio ambiente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida*", de forma a permitir "*(...) a edição de Resoluções pelo CONAMA sobre diversos temas afetos a inúmeras Pastas Ministeriais, levando à sobreposição de competências e à desarmonia regulatória*" (parágrafo 19, Seq. 40).

6. Por sua vez, a CONJUR-MMA manifestou-se sobre o assunto por intermédio da NOTA n. 00038/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. 37), afirmando que "(...) o tema do *"bem-estar animal"* encontra-se presente no rol de competências de ambas as pastas ministeriais envolvidas, de modo que a criação de uma câmara temática no âmbito do CONAMA para tratar de temas relativos ao *"bem-estar animal"* pode caracterizar saudável ambiente institucional de diálogo entre os ministérios envolvidos na agenda".

7. E acrescentou que "(...) se é verdadeiro que normas sobre bem-estar animal interessam às políticas de produção pecuária do País, igualmente verdadeira é a necessidade de amadurecimento e observância de diretrizes que mitiguem ou impeçam níveis intoleráveis de sofrimento ou crueldade aos animais, objetivo esse extraído diretamente dos preceitos sobre proteção do meio ambiente insculpidos no art. 225 da Constituição Federal, entre eles o seu inciso VII, que veda a submissão de animais à crueldade".

8. Ao mesmo tempo, a CONJUR-MMA sugeriu a inserção de dispositivo no Regimento Interno do CONAMA para garantir a atuação harmônica dos órgãos competentes (Seq. 37).

9. Naquela oportunidade, não foi instaurado procedimento de uniformização no âmbito deste Departamento diante da possibilidade de solução por meio da inserção de dispositivo regimental destinado a evitar o conflito (Seqs. 43/45).

10. Entretanto, frustrada essa iniciativa, após o DESPACHO n. 00006/2025/SEJAN/SGCS/AGU (Seq. 53), expedido pela Câmara de Promoção de Segurança Jurídica da Advocacia-Geral da União - SEJAN-AGU, a partir de solicitação da Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil - CNA (Seq. 1 dos autos nº 00400.001736/2024-78), este Departamento tornou a se manifestar por meio do DESPACHO n. 00011/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU (Seq. 54).

11. Foram solicitadas manifestações à CONJUR-MAPA e à CONJUR-MMA sobre eventual necessidade de instauração de procedimento de uniformização no âmbito deste Departamento (Seq. 54).

12. A CONJUR-MMA foi contrária à instauração de procedimento de uniformização, considerando que: "(...) seja por reputar infrutífera eventual tentativa de se delimitar, em abstrato, o alcance do dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente, seja por considerar que o presente caso encerra uma controvérsia entre órgãos consultivos passível de resolução por parecer jurídico, esta Consultoria Jurídica manifesta-se contrariamente à abertura de procedimento de uniformização" (DESPACHO n. 00419/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU - Seq. 95).

13. Já a CONJUR-MAPA, por meio da NOTA n. 00080/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 96), aprovada pelos Despachos de Seqs. 97 e 98, posicionou-se pela necessidade de instauração do procedimento uniformizador, considerando que haveria um conflito entre o seu PARECER n. 00100/2024/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 40) e a NOTA n. 00038/2024/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. 37), emitida pela CONJUR-MMA.

14. O procedimento, então, foi admitido nos termos da NOTA n. 00031/2025/DECOR/CGU/AGU (Seq. 99), aprovada pelo DESPACHO n. 00101/2025/GAB/DECOR/CGU/AGU (Seq. 100), tendo sido realizada reunião de apresentação do caso, conforme memória da reunião juntada no Seq. 123.

15. Houve, ainda, por parte da CONJUR-MAPA, a juntada aos autos do PARECER n. 00183/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 113), aprovado pelos Despachos de Seqs. 114/115, que se posicionou pela abertura do procedimento de uniformização e "(...) b) pela necessidade de alteração do art. 31, I, "e", da Portaria GM/MMA nº 710, de 15 de setembro de 2023, para que conste ressalva expressa aos animais de produção e de interesse econômico da cadeia agropecuária, tendo em vista que a competência para tratar dessa temática específica é do Ministério da Agricultura e Pecuária, não podendo ser objeto de deliberação e normatização pelo CONAMA" (Seq. 113).

16. E a CONJUR-MMA juntou aos autos o PARECER n. 00179/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU (Seq. 118), pela inexistência de uma controvérsia, considerando que o tema estaria restrito à competência normativa e, alternativamente, também defendeu que "(...) a competência normativa do CONAMA para a proteção do meio ambiente e dos recursos ambientais abrange a proteção e o bem-estar da fauna como um todo, inclusive dos animais de produção, no contexto ambiental da temática, sem prejuízo da competência específica do MAPA para regulamentar os aspectos técnicos, sanitários e econômicos do bem-estar de animais de produção"; bem como que a inclusão de ressalva no Regimento Interno do CONAMA não seria adequada, "(...) pois ignora a dimensão ambiental da proteção aos animais e desconsidera a coexistência e complementaridade das competências em jogo".

17. Eis a síntese do necessário. Passa-se ao exame propriamente dito.

## II

18. A CONJUR-MAPA suscitou perante este Departamento divergência jurídica sobre a competência para tratar de assuntos relacionados ao bem-estar de animais de produção e de interesse econômico, tendo em vista a instituição, por meio do Regimento Interno do CONAMA, da Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal, cuja área de atuação permitiria àquele Colegiado interferir na competência do MAPA.

19. Inicialmente, no âmbito deste Departamento, entendeu-se que a discordância poderia ser sanada pelos interessados, tendo em vista a iniciativa de propor a alteração do referido Regimento Interno para preservar a competência do MAPA. Entretanto, não houve avanço e a questão foi trazida novamente à avaliação deste Departamento.

20. Após as novas manifestações da CONJUR-MAPA e da CONJUR-MMA ficou evidente a existência de dissenso.

21. Em seu PARECER n. 00183/2025/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (Seq. 113), a CONJUR-MAPA demanda o reconhecimento da divergência, eis que "(...) a CONJUR/MMA não reconhece a competência exclusiva do MAPA para tratar do tema *"bem-estar de animais de produção"*".

22. Por seu turno, a CONJUR-MAA afirma que "(...) *em relação aos animais de produção, o CONAMA deve exercer sua competência na esfera da dimensão ambiental do bem-estar animal, sem invadir aspectos específicos da produção agropecuária e da defesa sanitária animal, que são da competência do MAPA*" e que "(...) *a solução proposta pelo MAPA — a inclusão de uma ressalva expressa no regimento do CONAMA para excluir os animais de produção de sua competência — não é juridicamente adequada, pois ignora a dimensão ambiental da proteção aos animais e desconsidera a coexistência e complementaridade das competências em jogo*" (PARECER n. 00179/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU - Seq. 118).

23. É importante ressaltar que o único ato concreto praticado pelo CONAMA e aprovado pelo MMA, por meio da Portaria GM/MMA nº 710, de 15 de setembro de 2023 - DOU de 19.09.2023, Seção 1, p. 68, consiste na alteração do Regimento Interno do CONAMA, para instituir a Câmara Técnica de Biodiversidade, Áreas Protegidas, Florestas, Educação Ambiental e Bem-Estar Animal.

24. Não obstante, a criação da Câmara Técnica não interfere, por si só, nas competências do MAPA, eis que sua atividade deve observar o princípio da legalidade, que inclui o respeito à competência legal de outros órgãos.

### III

25. O cerne da questão refere-se aos limites da competência do CONAMA, mais especificamente, se ele poderia deliberar e estabelecer normas sobre os denominados animais de produção e de interesse econômico.

26. A definição de animais de produção e de animais de interesse econômico pode ser extraída das normas editadas pelo MAPA, especialmente da citada Instrução Normativa nº 56, de 06 de novembro de 2008<sup>[1]</sup>.

27. No âmbito do MAPA, animal de produção "(...) *é todo aquele cuja finalidade da criação seja a obtenção de carne, leite, ovos, lã, pele, couro e mel ou qualquer outro produto com finalidade comercial*" e animal de interesse econômico é "(...) *todo aquele considerado animal de produção ou aqueles cuja finalidade seja esportiva e que gere divisas, renda e empregos, mesmo que sejam também considerados como animais de produção*" (incisos I e II da IN nº 56, de 2008).

28. Portanto, o MAPA considera animais de interesse econômico, além dos próprios animais de produção, também aqueles cuja finalidade seja esportiva e que gere divisas.

### IV

29. Quanto à competência do MAPA para tratar do bem-estar dos animais de produção e de interesse econômico parece não haver questionamento. Ela encontra fundamento no art. 19, XII, da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023.<sup>[2]</sup>

30. O Decreto nº 11.332, de 1º de janeiro de 2023, que trata da organização do MAPA, refere-se ao bem-estar animal, nos arts. 1º, XII, 22, III, "h", 24, II, "d" e 39, IX, "i".<sup>[3]</sup>

31. Observe-se que a Lei e o Decreto referem-se ao bem-estar animal, de forma geral. Apenas no Decreto há referência explícita aos animais de produção nos arts. 22 e 24.

32. Quanto aos animais de interesse econômico, ou seja, "(...) *aqueles cuja finalidade seja esportiva e que gere divisas, renda e empregos* (...)", vem sendo tratados nas normas do MAPA como matéria inerente a sua competência.

### V

33. Já a competência do CONAMA foi inserida do art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.<sup>[4]</sup>

34. Nesse ponto, observe-se que a Lei nº 8.028, de 1990, foi revogada. Por meio dessa Lei foi dada a redação atual do *caput* do art. 8º da Lei nº 6.938, de 1981, com o seguinte teor: "*Compete ao Conama:*".<sup>[5]</sup>

35. Esse fato pode gerar dúvida sobre a revogação do *caput* do art. 8º e demanda atenção por parte do CONAMA e da CONJUR-MMA, a fim de evitar questionamentos sobre a competência do Conselho em relação a matérias que geram obrigações para particulares.

36. No presente caso, que envolve disputa sobre a competência entre órgãos do Poder Executivo, entende-se que essa revogação e eventuais interpretações que ela pode gerar, não causa prejuízo para a definição do órgão competente.

37. Isso porque o art. 7º, VIII, do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, com a redação dada pelo Decreto nº 3.942, de 27 de setembro de 2001, atribuiu ao CONAMA, dentre outros, "(...) *deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida*".

38. Esse Decreto está apto a regular a competência do CONAMA, especialmente em razão do art. 84, VI, "a", da Constituição<sup>[6]</sup>, que autoriza o Presidente da República a dispor, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

39. Com efeito, as manifestações da CONJUR-MMA evidenciam o seu entendimento no sentido de que seria permitido ao CONAMA tratar de assuntos relacionados ao bem-estar dos animais de produção de interesse econômico, porém, "(...) *sem invadir aspectos específicos da produção agropecuária e da defesa sanitária animal* (...)" (PARECER n. 00179/2025/CONJUR-MMA/CGU/AGU - Seq. 118).

40. A CONJUR-MMA defende a tese segundo a qual a defesa do meio ambiente, em conformidade com o art. 225, da Constituição, abrange também o bem-estar animal, vedando, na forma da lei, práticas que, dentre outras, submetam os animais a crueldade, o que importaria necessidade de que seja reconhecida a competência do CONAMA para abordar esse assunto.<sup>[7]</sup>

41. A competência do CONAMA, na linha defendida pela CONJUR-MMA, em matéria ambiental, seria geral e não haveria qualquer impedimento de deliberar e estabelecer normas sobre o bem-estar dos animais de produção e de interesse econômico, considerando que o art. 225, §1º, VII, da Constituição, veda, na forma da lei, a adoção de práticas que submetam os animais a crueldade.<sup>[8]</sup>
42. Para embasar sua tese, a CONJUR-MMA (Seq. 118) traz à colação o julgado proferido pelo Supremo Tribunal Federal - STF, na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade - ADI nº 4.983/CE, que fixou o entendimento de que o evento cultural denominado "vaquejada" seria inconstitucional por expor os animais a tratamento cruel.<sup>[9]</sup>
43. De fato, naquela hipótese, o viés ambiental da matéria foi determinante para o julgamento do processo.
44. Seguindo essa ordem de ideias, tanto o CONAMA quanto MAPA teriam competência para deliberar sobre bem-estar animal, cada qual nos limites de suas atribuições.
45. Aliás, é importante salientar que o bem-estar animal também foi inserido dentre as competências do MMA pelo Decreto nº 12.254, de 19 de novembro de 2024 (arts. 20, I, "g" e 24, I, V, XII e XVI, "a").<sup>[10]</sup>
46. A CONJUR-MAPA, contudo, defende que a competência do MAPA em relação aos animais de produção e aos animais de interesse econômico impede que o CONAMA delibere sobre esse assunto.
47. E essa atribuição realmente foi atribuída ao MAPA. Contudo, a priori, não se poderia retirar do CONAMA a prerrogativa discutir temas ambientais e propor medidas às autoridades competentes de outros órgãos.
48. O STF já manifestou entendimento, inclusive, sobre a legitimidade das decisões colegiadas do CONAMA em matéria ambiental ao julgar a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 623.<sup>[11]</sup>
49. Isso não retira a necessidade de que a competência do CONAMA seja exercida de acordo com a Constituição e as Leis, conforme foi ressaltado naquele julgado e também na ADPF nº 748.<sup>[12]</sup>
50. O CONAMA, embora dotado de uma ampla competência em matéria ambiental, no âmbito do Poder Executivo, deve observar os limites de sua competência legalmente estabelecida, em atenção ao princípio da legalidade (art. 37, *caput*, CF).
51. No presente, não há plena liberdade para que o CONAMA venha a deliberar e estabelecer normas sobre assuntos que são de competência do MAPA, sob pena de inviabilizar-se o exercício da competência dessa Pasta.
52. É necessário que os órgãos administrativos observem os limites de sua competência sob pena de produção de atividades e normas que gerem insegurança jurídica.
53. Mesmo porque a observância dos preceitos constitucionais que determinam a proteção do meio ambiente também são exigíveis do MAPA, que em suas normas também deve estar atento ao "bem-estar animal".
54. Assim, a competência do CONAMA para tratar do bem-estar animal deve respeitar a competência do MAPA para tratar do bem-estar dos animais de produção e dos animais de interesse econômico, nos termos do art. 19, XII, da Lei nº 14.600, de 2023, no âmbito de boas práticas agropecuárias, relativamente aos aspectos específicos da produção agropecuária e da defesa sanitária animal.
55. Embora em termos, a proteção à competência do MAPA foi expressamente admitida pela CONJUR-MMA (Seq. 118).<sup>[13]</sup>
56. Por fim, é oportuno consignar que a presença de representante do MAPA no CONAMA não justificaria para a desconsideração da competência daquela Pasta, que é atribuição de suas Secretarias, nos termos do Decreto nº 11.332, de 2023.

## VI

57. Diante do exposto, sugere-se seja adotado o entendimento de que embora o CONAMA tenha competência para tratar do bem-estar animal, suas deliberações devem respeitar a competência do MAPA para tratar do bem-estar dos animais de produção e dos animais de interesse econômico, nos termos do art. 19, XII, da Lei nº 14.600, de 2023, e do Decreto nº 11.332, de 2023, cabendo aos interessados (MMA e MAPA) adotarem providências para impedir futuro conflito institucional.

À consideração superior.

Brasília, 9 de maio de 2025.

MARCO AURÉLIO CAIXETA  
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 21000061638202391 e da chave de acesso ceb87dc6

Notas



1. <sup>^</sup> *Disciplina os Recomendações de Boas Práticas de Bem-Estar para Animais de Produção e de Interesse Econômico - REBEM, abrangendo os sistemas de produção e o transporte.*
2. <sup>^</sup> *"Art. 19. **Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura e Pecuária:(...);XII - boas práticas agropecuárias e bem-estar animal;(...).**"*
3. <sup>^</sup> *"Art. 1º O Ministério da Agricultura e Pecuária, órgão da administração pública federal direta, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:(...);XII - boas práticas agropecuárias e **bem-estar animal**;(...).".....Art. 22. À Secretaria de Defesa Agropecuária compete:(...);III - planejar, normatizar, coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades referentes à defesa agropecuária, inclusive quanto:(...);h) ao **bem-estar de animais de produção**;(....).....Art. 24. Ao Departamento de Saúde Animal compete:(...);II - planejar, coordenar, acompanhar e avaliar a execução das atividades de:(...);d) **bem-estar de animais de produção**;(....).....Art. 39. Ao Departamento de Negociações Não-Tarifárias e de Sustentabilidade compete:(...);IX - orientar os adidos agrícolas brasileiros no exterior sobre as ações relacionadas a temas:(...);i) de **bem-estar animal**;(....)."*
4. <sup>^</sup> *"Art. 8º Compete ao CONAMA: (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)I - estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a ser concedido pelos Estados e supervisionado pelo IBAMA; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)II - determinar, quando julgar necessário, a realização de estudos das alternativas e das possíveis consequências ambientais de projetos públicos ou privados, requisitando aos órgãos federais, estaduais e municipais, bem assim a entidades privadas, as informações indispensáveis para apreciação dos estudos de impacto ambiental, e respectivos relatórios, no caso de obras ou atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional. (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)III - (Revogado pela Lei nº 11.941, de 2009)IV - homologar acordos visando à transformação de penalidades pecuniárias na obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental; (VETADO);V - determinar, mediante representação do IBAMA, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público, em caráter geral ou condicional, e a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)VI - estabelecer, privativamente, normas e padrões nacionais de controle da poluição por veículos automotores, aeronaves e embarcações, mediante audiência dos Ministérios competentes;VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos.Parágrafo único. O Secretário do Meio Ambiente é, sem prejuízo de suas funções, o Presidente do Conama." (Incluído pela Lei nº 8.028, de 1990)*
5. <sup>^</sup> *O art. 78, I, da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, revogou a Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que, em seu art. 35, promoveu a alteração da redação do caput do art. 8º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.*
6. <sup>^</sup> *Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.*
7. <sup>^</sup> *Registre-se, por oportuno, que não foi juntada aos autos nenhuma manifestação daquele Colegiado sobre esse tema.*
8. <sup>^</sup> *"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.** (...)."*
9. <sup>^</sup> *Aliás, recentemente, o STF proferiu acórdão sobre esse tema, na ADI nº 5.728, julgada improcedente, que considerou válidas normas editadas sobre esse tema após o advento da Emenda Constitucional nº 96, de 2017.Naquela oportunidade, entendeu-se que a Emenda Constitucional nº 96, de 6 de junho de 2017, que permite práticas desportivas com animais consideradas manifestações culturais seria constitucional, pois, desde que sejam regulamentadas por lei específica que assegure o bem-estar animal, não seriam consideradas cruéis.Para o STF, a EC nº 96, de 2017, assegura o equilíbrio entre o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a vedação à crueldade contra animais com o direito ao exercício das manifestações culturais, não havendo violação a cláusulas pétreas da Constituição, desde que respeitados os limites legais de proteção ao bem-estar animal.*
10. <sup>^</sup> *"Art. 20. À Secretaria Nacional de Biodiversidade, Florestas e Direitos Animais compete:I - propor políticas e normas e definir estratégias, considerados os diversos biomas brasileiros, nos temas relacionados:(...);g) à promoção da proteção, da defesa, do **bem-estar e dos direitos animais**;(....).....Art. 24. Ao Departamento de Proteção, Defesa e Direitos Animais compete:I - elaborar, propor, acompanhar, analisar e avaliar políticas, elaborar e implementar programas e projetos destinados à proteção, à defesa, ao **bem-estar e aos direitos animais**;(....);V - subsidiar tecnicamente a negociação e a implementação de compromissos e de acordos internacionais dos quais o País seja signatário em temas de proteção, defesa e **bem-estar animal**;(....);XII - estabelecer medidas preventivas de defesa, proteção, **bem-estar e direitos animais**;XIII - estimular a capacitação de recursos humanos para as ações de proteção, defesa, **bem-estar e direitos animais**;(....);XVI - propor normas relativas a:a) **bem-estar, proteção, defesa e direitos animais**; e(....)."*

11. <sup>^</sup> "35. Da análise da ordem normativa constituidora de um autêntico Estado de Direito Ambiental, infere-se que a participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado assume o status de dever fundamental, a ser exercido em colaboração com o Poder Público, em trabalho de compartilhamento de responsabilidades, poderes, direitos e deveres. **Ao conferir à coletividade o direito-dever de tutelar e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a Constituição exigiu a participação popular na administração desse bem de uso comum e de interesse de toda a sociedade.** E assim o fez tomando em conta duas razões normativas. A primeira consiste na dimensão objetiva do direito fundamental ao meio ambiente. A segunda relaciona-se com o projeto constitucional de democracia participativa na governança ambiental. Melhor explicando, a dimensão dos direitos fundamentais ao ambiente de participação política nas esferas governamentais agregam-se os deveres de proteção do meio ambiente atribuídos à coletividade no art. 225 da Constituição Federal. **O modelo da democracia participativa e paritária, informado pelas condições da participação e igualdade política, justamente por constituir a estrutura medular do nosso Estado Constitucional, edifica na mesma medida o Estado de Direito Ambiental e sua governança.** Desse modo, as normas que estabelecem a participação de atores da coletividade e da sociedade civil nos órgãos consultivos e deliberativo que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente, em especial a instância colegiada decisória com função normativa, como o CONAMA, devem observar o modelo democrático constitucional. 36. **A identificação e aplicação das consequências da dimensão objetiva do direito fundamental ao ambiente na interpretação das normas procedimentais necessárias à sua efetiva proteção é premissa jurídica necessária para a adequada compreensão do conteúdo dos direitos procedimentais ambientais.** (...) (...) 41. O procedimento, enquanto expressão da regra democrática, deve ser estruturado de modo a incrementar e tornar efetiva a proteção dos direitos democráticos de participação e dimensão procedimental do próprio direito fundamental ao ambiente. Os direitos ambientais procedimentais e de participação na governança ambiental são a quarta premissa jurídica deste voto."
12. <sup>^</sup> "8. Embora dotado o órgão de considerável autonomia, a medida da competência normativa em que investido o CONAMA é, em face da **primazia do princípio da legalidade**, aquela perfeitamente especificada nas leis – atos do Parlamento – de regência. O exercício da competência normativa do CONAMA vê os seus **limites materiais** condicionados aos parâmetros fixados pelo constituinte e pelo legislador. As Resoluções editadas pelo órgão preservam a sua **legitimidade** quando **cumprem o conteúdo material da Constituição e da legislação ambiental**. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir administrativo."
13. <sup>^</sup> "34. Considerando o exposto, é possível concluir que a solução proposta pelo MAPA — a inclusão de uma ressalva expressa no regimento do CONAMA para excluir os animais de produção de sua competência — não é juridicamente adequada, por várias razões: Ignora a dimensão ambiental da proteção aos animais, garantida constitucionalmente no art. 225, §1º, VII, que abrange todos os animais, inclusive os de produção; Desconsidera a coexistência e complementaridade das competências do MMA (CONAMA) e do MAPA em matéria de bem-estar animal; Poderia gerar a falsa impressão de que o CONAMA teria competência ilimitada sobre todos os demais temas não expressamente excluídos; Contraria a tendência contemporânea de uma administração pública cooperativa, especialmente em temas transversais que perpassam diferentes áreas de atuação estatal. 35. Com efeito, seguindo a lógica que subjaz à necessidade de exclusão expressa defendida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, as normas que definem a competência da SUSEP também precisariam excetuar expressamente os seguros rurais da alçada da Superintendência, dado que a Secretaria de Política Agrícola do MAPA tem competência para editar atos normativos sobre seguro rural (art. 17, II, "b", do Decreto nº 11.332/2023). Igualmente, os atos que definem a competência da ANAC também teriam que excluir de modo expresse da órbita da Agência a aviação agrícola, tendo em vista a competência da Secretaria de Defesa Agropecuária do MAPA para normatizar essa atividade (art. 22, II, "q", do Decreto nº 11.332/2023). 36. Esses exemplos evidenciam a impossibilidade prática de, conforme ventilado no caso, enumerar-se exaustivamente as exclusões competenciais, haja vista que o sistema jurídico brasileiro opera, majoritariamente, com base no princípio da especialidade e na interpretação sistemática das competências administrativas. 37. Uma alternativa mais adequada, que reconhece a legitimidade tanto do CONAMA quanto do MAPA para atuarem em suas respectivas esferas de especialidade, foi aquela apresentada pelo Grupo Assessor designado pelo Plenário do CONAMA para revisar o regimento interno do Conselho. 38. Propôs o Grupo Assessor, na ocasião, incluir no regimento interno do CONAMA uma disposição genérica, de natureza principiológica e não enumerativa, preconizando a necessidade de respeito, pelo Conselho, das competências de outros órgãos e entidades da administração pública federal, mas sem incorrer nos problemas teóricos e práticos da técnica da exclusão expressa de temas específicos. 39. A proposta, porém, foi rechaçada pelo MAPA, o que resultou em sua retirada da pauta da 142ª Reunião Ordinária do CONAMA. 40. Tal disposição, de natureza principiológica e não enumerativa, teria a vantagem de reafirmar o compromisso do CONAMA com o respeito às esferas de competência dos demais órgãos administrativos, oferecendo uma solução juridicamente adequada que preservaria tanto a competência ambiental do CONAMA quanto a competência técnico-produtiva do MAPA em suas respectivas áreas de atuação."



Documento assinado eletronicamente por MARCO AURÉLIO CAIXETA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1993039789 e chave de acesso ceb87dc6 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARCO AURÉLIO CAIXETA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-06-2025 10:51. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.





*camara.sejan@agu.gov.br*

