

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **SYLVIO RICARDO DE LUCCIA AGUIAR PAVAN**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **MARCIO LUIZ FRANCA GOMES**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **ORGANIZACAO NAO GOVERNAMENTAL OLHAR ANIMAL**
ADV.(A/S) : **ANGELICA CRISTINA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE BRASILEIRA PARA CONSERVACAO DA FAUNA**
ADV.(A/S) : **RONALDO FARINA E OUTRO(A/S)**

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO DA FAUNA. LEI 16.784/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DA CAÇA SOB QUALQUER PRETEXTO. PRELIMINAR. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE CAÇA (CF, ART. 24, VI). RESTRIÇÃO DA CAÇA DE CONTROLE. VEDAÇÃO DA CAÇA CIENTÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

I – A controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.

II- Verificam-se, na hipótese, dois pontos de conflito entre a legislação do Estado de São Paulo e as regras estabelecidas na CF no que:

ADI 5977 / SP

(i) envolve a prática de caça de controle (art. 3º da Lei 16.784/2018), que não é vedada em absoluto na norma estadual, mas há exigência de que ela seja feita exclusivamente por órgãos públicos, sem a participação de particulares; (ii) envolve a proibição da caça científica (art. 1º da Lei 16.784/2018).

III- A norma impugnada padece de vício parcial de inconstitucionalidade, por não se submeter, em sua integralidade, às regras de repartição de competências legislativas, especialmente àquela cabível à União, a quem incumbe a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais a este respeito, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal editar normas particularizantes para aplicá-las em seus respectivos âmbitos políticos, e de acordo com suas realidades regionais.

IV - Preliminares rejeitadas e ação julgada parcialmente procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei 5.197/1967.

ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por maioria, rejeitar as preliminares e julgar parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual nº 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei nº 5.197/1967, nos termos do voto Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de

ADI 5977 / SP

Mello, que julgavam improcedente a ação.

Brasília, 29 de junho de 2020.

RICARDO LEWANDOWSKI – RELATOR

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **SYLVIO RICARDO DE LUCCIA AGUIAR PAVAN**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **MARCIO LUIZ FRANCA GOMES**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **ORGANIZACAO NAO GOVERNAMENTAL OLHAR ANIMAL**
ADV.(A/S) : **ANGELICA CRISTINA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE BRASILEIRA PARA CONSERVACAO DA FAUNA**
ADV.(A/S) : **RONALDO FARINA E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro – PTB em face da Lei 16.784, de 28 de junho de 2018, do Estado de São Paulo, que proíbe a caça no território estadual.

Segundo narra o autor, a norma atacada representa um desrespeito ao sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal- CF, que, em matéria ambiental, atribuiu à União o dever de dispor sobre normas gerais sobre caça, cabendo aos Estados apenas a complementação da disciplina federal (CF, art. 24, VI).

Em seguida, afirma que, *verbis*:

“Cumpre acentuar nesse ponto, que o legislativo estadual é incompetente para criar normas que transgrida a lei federal,

ADI 5977 / SP

sendo cabível somente legislar sobre matéria suplementar no que não lhe for contrário. A lei estadual nº 16.784/2018, que proibiu a caça em todo o estado de São Paulo, usurpou a competência reservada da União, incorrendo em vício de iniciativa do processo legislativo estrutural, o que o torna nulo.

[...]

Desta forma, claramente se percebe a inconstitucionalidade da Lei 16.784/2018, que centra-se na usurpação de poder no processo legislativo, por conseguinte, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade formal de toda lei questionada. “

O autor pontua que, a título ilustrativo, a Instrução Normativa 3 do Ibama, de 3/1/2013, permite a atividade de caça do javali-europeu, visando o controle populacional destes animais, por ser considerado um predador que ataca pessoas e outros animais, transmitindo também diversas doenças, o que causa um grande risco à população rural, além de prejuízo para os agricultores.

Evidencia, assim, a inconstitucionalidade da Lei Estadual 16.784/2018, por haver afronta direta à lei federal e à Constituição, com total desrespeito ao processo legislativo, resultando na usurpação do Poder do Legislativo Estadual na competência da União, incorrendo em vício de iniciativa e afronta ao princípio da separação dos poderes.

Assim, pugna pela concessão de medida cautelar, para que seja determinada a suspensão imediata da eficácia da Lei Estadual 16.784/2018, ante o reconhecimento da presença dos requisitos necessários para concessão da medida, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999.

No mérito, o autor postula a procedência integral dos pedidos, com o fim de:

ADI 5977 / SP

“[...]”

f-) Ao final, seja a presente ação julgada totalmente procedente, com a consequente declaração da inconstitucionalidade da Lei Estadual 16.784/2018, ante a afronta do princípio da separação dos poderes, do princípio da simetria e por vício de iniciativa, com ferimento a cláusula de reserva da União, e consequente violação direta a Constituição Federal.”

Adotado por mim o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999, foram solicitadas informações aos interessados, bem como a manifestação da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República (documento eletrônico 10).

O Deputado Estadual Roberto Tripoli apresentou considerações, informando que: (i) a lei estadual não proibiu o controle populacional e o abate de animais nocivos, praticado em estado de necessidade; (ii) a tarefa de controle das espécies incumbiria ao Poder Público, não aos particulares; (iii) ausência de dados que confirmem a caça como método de controle; (iv) o caçador visaria a diversão, não o controle de espécies; (v) a prática configuraria tratamento cruel aos animais; (vi) o Estado poderia legislar sobre a proibição da caça, uma vez que não haveria lei federal permissiva sobre a atividade (documento eletrônico 13).

A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo suscitou preliminar de ofensa reflexa à Constituição Federal e, no mérito, afastou a alegação de usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais em matéria ambiental (documento eletrônico 15).

O Governador do Estado de São Paulo informou que a lei estadual objetiva coibir práticas violentas contra animais e que o art. 204 da Constituição Estadual proíbe a caça, sob qualquer pretexto, em todo o Estado. Narrou a existência da ADI 350/SP, que tramita no STF, contra a

ADI 5977 / SP

norma da Constituição estadual, a qual não teve o julgamento concluído. Por fim, defendeu a constitucionalidade da norma impugnada, pois respeitados os limites constitucionais (documento eletrônico 18).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pela procedência parcial do pedido, para “(i) atribuir interpretação conforme à Constituição à expressão ‘sob qualquer pretexto’, do artigo 1º, *caput*, da Lei estadual nº 16.784/2018, para estabelecer como excepcionada as hipóteses dos artigos 3º, §2º, e 14 da Lei federal nº 5.197/1967; e (ii) declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei estadual nº 16.784/2018, por usurpação da competência da União” (documento eletrônico 23).

Deferido o ingresso como *amici curiae* da Organização Não Governamental Olhar Animal e a Sociedade Brasileira para Conservação da Fauna – SBCF (documentos eletrônicos 25 e 32, respectivamente).

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pelo reconhecimento da conexão entre a presente ação e a ADI 350/SP e, no mérito, opinou pela procedência parcial do pedido, em parecer assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO DA FAUNA. LEI 16.784/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROIBIÇÃO DA CAÇA SOB QUALQUER PRETEXTO. PRELIMINAR. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MÉRITO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE CAÇA (CF, ART. 24, VI). RESTRIÇÃO DA CAÇA DE CONTROLE. VEDAÇÃO DA CAÇA CIENTÍFICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. 1. Controvérsia constitucional sobre sistema de repartição de competência legislativa configura situação de ofensa direta à Constituição. Precedentes. 2. Padece de inconstitucionalidade formal, por usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre caça (CF,

ADI 5977 / SP

art. 24, VI, §1º), lei estadual que veda a caça científica e restringe a caça de controle a órgãos públicos. – Parecer pelo não conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência parcial do pedido.”

É o relatório.

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977 SÃO PAULO

VOTO

O Senhor Ministro **Ricardo Lewandowski** (Relator): Bem examinados os autos, observo que a presente ação, em controle concentrando, sustenta a ocorrência de desrespeito ao sistema de repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal -CF, que atribuiu à União a autonomia para dispor sobre as normas gerais em matéria ambiental, e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, a possibilidade de complementação da disciplina federal estabelecida (art. 24, VI, da CF).

Para a adequada compreensão do tema, segue a redação da norma impugnada:

“Artigo 1º Fica vedada a caça, em todas as suas modalidades, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo. Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, considera-se caça a perseguição, o abate, a apanha, a captura seguida de eliminação direta de espécimes, ou a eliminação direta de espécimes, bem como a destruição de ninhos, abrigos ou de outros recursos necessários à manutenção da vida animal.

Artigo 2º A proibição abrange animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos e seus híbridos, encontrados em áreas públicas ou privadas, exceção feita aos animais sinantrópicos.

Artigo 3º O controle populacional, manejo ou erradicação de espécie declarada nociva ou invasora não poderão ser realizados por pessoas físicas ou jurídicas não governamentais.

§ 1º Exclui-se desta proibição o controle de sinantrópicos.

§ 2º As ações de que trata este artigo não poderão envolver métodos cruéis, como envenenamento e armadilhas que causem ferimentos ou mutilem os animais.

ADI 5977 / SP

Artigo 4º A violação ao estabelecido nesta lei constitui conduta sujeita à imposição de sanção pecuniária fixada em 150 (cento e cinquenta) Ufesps, dobrada na reincidência.

Parágrafo único. A multa será aumentada até o triplo se a caça é praticada:

1. contra animal pertencente a espécie rara ou ameaçada de extinção;
2. com emprego de método ou instrumento capaz de provocar destruição em massa;
3. em áreas protegidas, ou em unidades de conservação.

Artigo 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação. “

Preliminarmente, enfrente a alegação, feita pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, de conexão com a ADI 350, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, observando que o julgamento daquela ação foi iniciado em 2/8/2017, e suspenso em virtude de pedido de vista do Ministro Gilmar Mendes.

Ocorre que, como se verifica daquela sessão de julgamento, o voto proferido pelo Relator já foi acompanhado por outros seis Ministros, inclusive por mim, de modo que não verifico qualquer prejuízo ao julgamento da presente ADI, especialmente por não haver risco de decisões contraditórias.

Não prospera, outrossim, a preliminar de ofensa reflexa à Constituição Federal.

Ao contrário do que sustentou a Assembleia Legislativa, a controvérsia não envolve mera afronta à legislação federal. O que está em debate é a possível invasão da competência legislativa da União, em hipótese concorrente com os Estados-membros e o Distrito Federal (art. 24, V e XII, da CF), a ensejar a análise de eventual e direta ofensa às regras constitucionais de repartição da iniciativa para projetos de lei.

ADI 5977 / SP

Essa é pacífica a jurisprudência desta Suprema Corte, *in verbis*:

“Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. (...)”. (ADI nº 3.645, Relatora Ministra Ellen Gracie)

Nesse sentido, a repartição de competência legislativa entre os entes da Federação invoca tema indubitavelmente constitucional, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (ADI 4.954, Relator Ministro Marco Aurélio; ADI 4.952 AgR, Relator Ministro Luiz Fux).

Por estas razões, ficam rejeitadas as preliminares levantadas.

Passando ao exame do mérito, como dito acima, debate-se nesta ação objetiva a repartição constitucional de competência legislativa entre os entes federados em matéria ambiental, especificamente, acerca do exercício da caça em âmbito estadual.

Neste tema, a Constituição conferiu à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a iniciativa legislativa comum para a proteção do meio ambiente, combate à poluição, preservação das florestas, da fauna e da flora (art. 23, VI e VII), deixando a cargo de lei complementar (LC 140/2011) a elaboração das normas para a cooperação entre os entes (art. 23, parágrafo único).

O art. 225, §1º, VII, da CF estabelece que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado possui estreita relação com o poder-dever do Poder Público de proteger a fauna, vedando qualquer

ADI 5977 / SP

prática que coloque em risco sua função ecológica, provoque a extinção ou submeta animais a qualquer tipo de crueldade, na forma assim descrita:

“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. ” (grifei).

A Constituição fixou, ainda, a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI), cabendo à União estabelecer as normas gerais (art. 24, § 1º), para fins de padronização nacional, e aos Estados e ao Distrito Federal suplementar a legislação federal (art. 24, § 1º), consideradas as peculiaridades regionais.

Pois bem. Ainda sob a égide da Constituição Federal de 1967, a União editou a Lei 5.197/1967 (Lei Nacional de Proteção à Fauna), a qual, ao contrário do afirmado pelo autor, possui como regra geral a proibição da utilização, da perseguição, da destruição, da caça ou da apanha dos animais de quaisquer espécies, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivam naturalmente fora do cativeiro, bem como seus ninhos, abrigos e criadouros naturais.

Tal premissa já se verifica no seu art. 1º, que estabeleceu as seguintes diretrizes:

ADI 5977 / SP

“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.

§ 1º Se peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a permissão será estabelecida em ato regulamentador do Poder Público Federal.

§ 2º A utilização, perseguição, caça ou apanha de espécies da fauna silvestre em terras de domínio privado, mesmo quando permitidas na forma do parágrafo anterior, poderão ser igualmente proibidas pelos respectivos proprietários, assumindo estes a responsabilidade de fiscalização de seus domínios. Nestas áreas, para a prática do ato de caça é necessário o consentimento expresso ou tácito dos proprietários, nos termos dos arts. 594, 595, 596, 597 e 598 do Código Civil.

Art. 2º É proibido o exercício da caça profissional.” (grifei).

Ressalto, ainda, que o art. 3º, § 2º, do mesmo diploma autoriza, mediante licença da autoridade competente, a destruição de animais nocivos à agricultura e à saúde pública, ou seja, a chamada de caça de controle, estipulando que:

“Art. 3º. É proibido o comércio de espécimes da fauna silvestre e de produtos e objetos que impliquem na sua caça, perseguição, destruição ou apanha.

[...]

§ 2º Será permitida mediante licença da autoridade competente, a apanha de ovos, lavras e filhotes que se destinem aos estabelecimentos acima referidos, bem como a destruição de animais silvestres considerados nocivos à agricultura ou à saúde pública.” (grifei).

ADI 5977 / SP

O art. 14 da referida lei, por sua vez, permite a coleta destinada a fins científicos, conhecida como caça científica, *verbis*:

“Art. 14. Poderá ser concedida a cientistas, pertencentes a instituições científicas, oficiais ou oficializadas, ou por estas indicadas, licença especial para a coleta de material destinado a fins científicos, em qualquer época.” (grifei).

No que tange à lei impugnada, verifico que sua redação, ao proibir a caça, não criou exceções àquela destinada a fins científicos, uma vez que essa modalidade, como acima afirmado, já é autorizada por lei nacional (Lei 5.197/1967). Constata-se que é proibida a caça de forma ampla, “em todas as suas modalidades, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo”.

Ainda em seu art. 2º, a lei excepciona os animais sinantrópicos, enquanto o art. 3º consente com o controle populacional, manejo ou erradicação de espécie declarada nociva ou invasora, mas desde que essa medida seja tomada por órgãos governamentais, sendo vedada às pessoas físicas ou jurídicas em geral.

Em face do conteúdo normativa da lei estadual, penso que, quanto à caça científica, de fato, houve invasão da competência da União, tendo em vista que a matéria demanda tratamento nacional e uniforme.

Relembro que no julgamento da ADI 350, com maioria já formada, foi conferida interpretação conforme a Constituição à expressão “sob qualquer pretexto”, esclarecendo que não se incluem na vedação à caça, prevista na Constituição do Estado de São Paulo, a sua destinação para controle, bem como a coleta para fins científicos, previstas, respectivamente, no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei 5.197/1967.

Verificam-se, na hipótese, dois pontos de conflito entre a legislação do Estado de São Paulo e as regras estabelecidas na CF no que: (i) envolve

ADI 5977 / SP

a prática de caça de controle (art. 3º da Lei 16.784/2018), que não é vedada em absoluto na norma estadual, mas há exigência de que ela seja feita exclusivamente por órgãos públicos, sem a participação de particulares; (ii) envolve a proibição da caça científica (art. 1º da Lei 16.784/2018).

A lei paulista, portanto, vai de encontro à política nacional relativa à caça de controle, ao impedir a atuação de particulares em frente aos riscos trazidos por espécies nocivas, prejudicando, conseqüentemente, a concretização de política de proteção do meio ambiente e da saúde pública.

Isso porque, se determinada espécie animal for responsável por causar danos à flora e à fauna, desencadeando processos erosivos e assoreamento de corpos d'água, causando prejuízos à produção agrícola e transmitindo doenças a animais e humanos, então estaria configurada a possibilidade da caça de controle, sem as ressalvas trazidas pela norma impugnada.

Nesse sentido, cito, por exemplo, a Instrução Normativa 3/2013 do Ibama, que decreta a nocividade do javali e dispõe sobre o seu manejo e controle, assim o fazendo nos seguintes termos:

“Art. 1º. Declarar a nocividade da espécie exótica invasora javali-europeu, de nome científico *sus scrofa*, em todas as suas formas, linhagens, raças e diferentes graus de cruzamento com o porco doméstico, doravante denominados "javalis".

[...]

Art. 3º O controle dos javalis vivendo em liberdade poderá ser realizado por pessoas físicas ou jurídicas, conforme previsto nesta Instrução Normativa.

§ 1º - Todas as pessoas físicas e jurídicas que realizarem o controle de javalis deverão estar previamente inscritas no Cadastro Técnico Federal (CTF) de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais do

ADI 5977 / SP

IBAMA no código 20-28, na categoria "Uso de Recursos Naturais", descrição "manejo de fauna exótica invasora".

§ 3º - As pessoas físicas e jurídicas que prestarem serviços de controle de javalis para terceiros deverão informar as atividades previamente por meio da Declaração de manejo de espécies exóticas invasoras, disponível no sítio eletrônico do Ibama na seção "Serviços".

§ 4º - Para fins de fiscalização, os prestadores de serviço que realizarem o controle de javalis deverão portar cópia da declaração de atividades, prevista no parágrafo anterior, sob pena de responsabilização.

Art. 4º O controle de javalis vivendo em vida livre será realizado sem limite de quantidade e em qualquer época do ano. “

A lei estadual também caminha na contramão da competência constitucional da União no que toca à política nacional da coleta de animais para fins científicos (caça científica), pois não a excepcionou (presumindo-se, portanto, que a proibiu) ao estipular que todas as modalidades de caça, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade estão proibidas. Como acima afirmei, o art. 14 da Lei 5.197/1967 – de âmbito nacional- autorizou expressamente a caça científica.

Tratando dessa importante divisão de competências, o professor Tércio Sampaio Ferraz afirma:

“Ora, o federalismo cooperativo vê na necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui

ADI 5977 / SP

matéria de norma geral.” (*In Normas Gerais de Competência Concorrente – uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*, Revista Trimestral de Direito Público. nº 7. São Paulo: Malheiros, 1994. pág. 19).

Devo afirmar, ainda, que mesmo diante da jurisprudência desta Corte, no sentido de que, em matéria de competências legislativas concorrentes, vale a regra da predominância do interesse, respeitando-se a legislação estadual sempre que ela promover um aumento no padrão normativo de proteção aos bens jurídicos tutelados (ADPF 109, Relator Ministro Edson Fachin), aqui não vejo a lei paulista como mais protetiva ao meio ambiente.

Isso porque, existindo legislação nacional que já autoriza as duas espécies de caça acima delimitadas (caça de controle e caça científica), não caberia ao Estado de São Paulo criar restrição a qual, na verdade, implica maior risco ao meio ambiente, na medida em que as referidas modalidades de coletas de animais destinam-se ao reequilíbrio do ecossistema e à sua proteção, desde que devidamente controladas.

Este também foi o entendimento externado pela Procuradoria-Geral da República, *verbis*:

“[...] o abate de animais nocivos por particulares e a coleta para fins científicos constituem medidas favoráveis ao meio ambiente, de maneira que a sua inviabilização por norma estadual ofende o art. 24, VI, § 1º, da Constituição.

Aplica-se, portanto, a jurisprudência tradicional do Supremo Tribunal Federal, pela inconstitucionalidade formal de lei estadual que, a pretexto de dispor complementarmente sobre matéria ambiental, invade campo destinado a norma geral, cuja competência é da União.” (documento eletrônico 56, pág. 11, grifei).

É dizer, não estou afirmando que os Estados-membros e o Distrito

ADI 5977 / SP

Federal não possuam autorização para legislar sobre matéria envolvendo a caça de animais, sempre considerando as suas peculiaridades regionais e os ecossistemas locais. Referidos entes federativos podem – e devem – definir onde, como, em que época e em que casos seria possível a atividade de caça, atendendo às suas singularidades e reforçando a proteção e a preservação da fauna local.

O que afirmo é que a norma impugnada padece de vício parcial de inconstitucionalidade, por não se submeter, em sua integralidade, às regras de repartição de competências legislativas, especialmente àquela cabível à União, a quem incumbe a estipulação de normas gerais para o estabelecimento de diretrizes nacionais a este respeito, restando aos Estados-membros e ao Distrito Federal editar normas particularizantes para aplicá-las em seus respectivos âmbitos políticos, e de acordo com suas realidades regionais.

Nesse mesmo sentido, confira-se o seguinte julgado:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988,

ADI 5977 / SP

presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF). 4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.” (ADI 5996, Relator Ministro Alexandre de Moraes).

Isto posto, rejeito as preliminares e julgo parcialmente procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei 5.197/1967.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **SYLVIO RICARDO DE LUCCIA AGUIAR PAVAN**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **MARCIO LUIZ FRANCA GOMES**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **ORGANIZACAO NAO GOVERNAMENTAL OLHAR ANIMAL**
ADV.(A/S) : **ANGELICA CRISTINA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE BRASILEIRA PARA CONSERVACAO DA FAUNA**
ADV.(A/S) : **RONALDO FARINA E OUTRO(A/S)**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Partido Trabalhista Brasileiro – PTB formalizou esta ação direta buscando seja declarada a incompatibilidade, com a Constituição Federal, da Lei nº 16.784, de 28 de junho de 2018, do Estado de São Paulo, a versar proibição da caça. Eis o teor do ato atacado:

Artigo 1º - Fica vedada a caça, em todas as suas modalidades, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, considera-se caça a perseguição, o abate, a apanha, a captura seguida de eliminação direta de espécimes, ou a eliminação direta de espécimes, bem como a destruição de ninhos, abrigos ou de outros recursos necessários à manutenção da vida animal.

Artigo 2º - A proibição abrange animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos e seus híbridos, encontrados em áreas públicas ou privadas, exceção feita aos animais sinantrópicos.

ADI 5977 / SP

Artigo 3º - O controle populacional, manejo ou erradicação de espécie declarada nociva ou invasora não poderão ser realizados por pessoas físicas ou jurídicas não governamentais.

§ 1º - Exclui-se desta proibição o controle de sinantrópicos.

§ 2º - As ações de que trata este artigo não poderão envolver métodos cruéis, como envenenamento e armadilhas que causem ferimentos ou mutilem os animais.

Artigo 4º - A violação ao estabelecido nesta lei constitui conduta sujeita à imposição de sanção pecuniária fixada em 150 (cento e cinquenta) Ufesp, dobrada na reincidência.

Parágrafo único - A multa será aumentada até o triplo se a caça é praticada:

1. contra animal pertencente a espécie rara ou ameaçada de extinção;
2. com emprego de método ou instrumento capaz de provocar destruição em massa;
3. em áreas protegidas, ou em unidades de conservação.

Artigo 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Está em jogo definir se, ao elaborar o diploma, a Assembleia Legislativa atuou, de forma suplementar, na legislação sobre a caça, considerada a competência concorrente prevista no artigo 24, inciso VI, da Carta da República, ou se, sob esse pretexto, invadiu campo reservado privativamente à União para editar normas gerais alusivas à matéria, na forma do § 1º do dispositivo constitucional.

O sistema de distribuição de competências materiais e legislativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os três entes da Federação, tal como estabelecido na Lei Maior e observado o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos normativos, especialmente federais e estaduais.

ADI 5977 / SP

O texto constitucional não impede que disciplina local venha a produzir impacto no manejo da fauna, envolvendo o poder de polícia na fiscalização, uma vez preservado o núcleo de diretrizes estabelecidas na lei federal vigente.

Indaga-se: ao impor vedação a todas as modalidades de caça, o legislador estadual usurpou atribuição normativa reservada à União, inaugurando regulamentação paralela e explicitamente contraposta à norma geral?

A resposta é negativa. Atuou, de modo proporcional, dentro da margem de ação descrita na Constituição Federal para disciplinar a caça, sob o ângulo do interesse regional, buscando ampliar mecanismo de proteção do meio ambiente.

A forma federativa de Estado possui como pedra angular a autonomia daqueles que a compõem, a qual consiste na atribuição de elaborar regras próprias dentro de parâmetros delimitados em norma superior, a Carta da República. Nas palavras de José Afonso da Silva, cuida-se de conceito relacional, porque se prende ao confronto com outros órgãos de poder: autonomia é o poder de gerir os próprios assuntos dentro de um círculo prefixado (*Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 569).

Deve-se homenagear, tanto quanto possível, a autonomia dos entes federados. A regência do tema, tal como ocorrida, serve ao que se contém na Lei Maior. Preservadas as características inerentes à Federação em que se mostra a feição descentralizadora, não há como concluir pela inconstitucionalidade do diploma impugnado.

Divirjo do Relator para julgar improcedente o pedido.

É como voto.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **SYLVIO RICARDO DE LUCCIA AGUIAR PAVAN**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **MARCIO LUIZ FRANCA GOMES**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **ORGANIZACAO NAO GOVERNAMENTAL OLHAR ANIMAL**
ADV.(A/S) : **ANGELICA CRISTINA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE BRASILEIRA PARA CONSERVACAO DA FAUNA**
ADV.(A/S) : **RONALDO FARINA E OUTRO(A/S)**

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Em complemento ao relatório lançado pelo eminente Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, observo que o caso em julgamento trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro, PTB, em face da Lei 16.784/2018 do Estado de São Paulo, que proíbe a caça no território paulista, nos seguintes termos:

Artigo 1º - Fica vedada a caça, em todas as suas modalidades, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo.

Parágrafo único - Para os efeitos desta lei, considera-se caça a perseguição, o abate, a apanha, a captura seguida de eliminação direta de espécimes, ou a eliminação direta de espécimes, bem como a destruição de ninhos, abrigos ou de outros recursos necessários à manutenção da vida animal.

Artigo 2º - A proibição abrange animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos e seus híbridos,

ADI 5977 / SP

encontrados em áreas públicas ou privadas, exceção feita aos animais sinantrópicos.

Artigo 3º - O controle populacional, manejo ou erradicação de espécie declarada nociva ou invasora não poderão ser realizados por pessoas físicas ou jurídicas não governamentais.

§ 1º - Exclui-se desta proibição o controle de sinantrópicos.

§ 2º - As ações de que trata este artigo não poderão envolver métodos cruéis, como envenenamento e armadilhas que causem ferimentos ou mutilem os animais.

Artigo 4º - A violação ao estabelecido nesta lei constitui conduta sujeita à imposição de sanção pecuniária fixada em 150 (cento e cinquenta) Ufesp, dobrada na reincidência.

Parágrafo único - A multa será aumentada até o triplo se a caça é praticada:

1. contra animal pertencente a espécie rara ou ameaçada de extinção;
2. com emprego de método ou instrumento capaz de provocar destruição em massa;
3. em áreas protegidas, ou em unidades de conservação.

Artigo 5º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Partido Requerente alega, essencialmente, que o conteúdo impugnado violaria o sistema de repartição de competências previsto na Constituição Federal, que, em matéria de proteção ambiental, atribuiu à União a competência para legislar sobre normas gerais sobre caça, cabendo aos Estados apenas a complementação da disciplina federal (art. 24, VI, da CF). E, segundo argumenta, haveria conflito entre a Lei Estadual 16.784/2018 e a legislação federal aplicável à matéria, em especial a Lei 5.197/67 (Lei de Proteção à Fauna Silvestre).

O Ministro Relator vota para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da lei impugnada e a nulidade parcial, sem redução de texto, de seu art. 1º, para permitir a coleta de animais nocivos mediante licença da autoridade competente, como também das hipóteses previstas no art. 3º, § 2º, e no art. 14, da Lei Federal 5.197/1967.

ADI 5977 / SP

É o relatório.

Acompanho o eminente Ministro Relator.

A Constituição estabeleceu competências legislativas concorrentes em matéria de proteção ambiental, inclusive com a expressa referência à caça, reservando-se à União a edição de normas gerais e facultado aos Estados a suplementação do conteúdo normativo federal.

No âmbito da União, vige a Lei Federal 5.197/1967, de nítido conteúdo restritivo, com a taxativa proibição da caça profissional, admitidas outras modalidades de caça ou captura de animais silvestres apenas em caráter excepcional e condicionada à compatibilidade com as peculiaridades regionais de cada bioma ou ecossistema.

No âmbito do Estado de São Paulo, o tema mereceu a atenção do legislador constituinte decorrente, que fez constar da própria Constituição paulista uma restrição ainda mais taxativa, dado que o art. 204, impugnado na presente ação direta, proíbe a caça sem quaisquer das exceções contidas na legislação federal: *“Art. 204 - Fica proibida a caça, sob qualquer pretexto, em todo o Estado”*.

Esse dispositivo da Constituição paulista, como observado pelo Ministro Relator, teve a sua constitucionalidade questionada perante essa CORTE, na ADI 350, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgamento em curso no que se examina a alegação de que essa proibição invadiria a competência da União para editar normas gerais sobre caça, tal como se coloca nos presentes autos em relação à Lei Estadual 16.784/2018.

Conforme consignei no julgamento da referida ADI 350, em matéria de proteção ambiental, a opção tomada pelo Constituinte foi o de partilhar competências materiais e legiferantes, como já assinalado acima, com a transcrição do art. 24, VI, CF, em razão do que nada impõe a necessária prevalência da legislação ambiental editada pelo ente central, especialmente quando considerado que a norma estadual, atendendo as peculiaridades regionais, veicula disciplina ambiental mais protetiva, se comparado com a lei federal que tratou da mesma matéria.

ADI 5977 / SP

A rigor, nem me parece que exista séria incompatibilidade entre as diretrizes fixadas pela legislação federal e paulista, na medida em que a própria Lei 5.197/1967: (a) também proíbe, em regra, a prática da caça; e (b) condiciona as exceções nela contidas (caça esportiva, caça de controle e mesmo a caça científica) à compatibilidade de sua prática com as peculiaridades regionais.

Ora, ninguém melhor que o próprio legislador estadual para estabelecer em que alcance as peculiaridades regionais admitiriam as hipóteses de caça cogitadas na legislação federal.

A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria.

Em linha de princípio, admite-se que os entes parciais da Federação editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Nesse sentido, o precedente firmado na ADI 3937-MC, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 10/10/2008, que tratou de lei estadual paulista que proibiu a produção e circulação do amianto, confrontada com legislação federal que admite o emprego dessa substância; e o recente julgamento do RE 194.704 (Rel. para acórdão Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgamento concluído em 29/6/2017), em que validada lei do Município de Belo Horizonte/MG que estabeleceria padrões mais restritos de emissão de gases poluentes.

No julgamento da ADI 350, os votos já proferidos assinalaram a conveniência em limitar o alcance da expressão “*sob qualquer pretexto*”, constante do art. 204, para excluir de sua abrangência as atividades de destruição para fins de controle e de coleta para fins científicos.

De igual modo, em relação à Lei Estadual 16.784/2018, também se mostra necessário o acolhimento parcial do pedido para excluir qualquer conflito com a Lei Federal 5.197/1967, em vista das hipóteses tratadas nos arts. 3º, § 2º, e 14 dessa norma, na linha do que propõe o eminente Ministro Relator, mediante a censura do art. 3º da lei impugnada e a nulidade parcial, sem redução de texto, de seu art. 1º.

ADI 5977 / SP

Assim, ACOMPANHO o Ministro Relator, para julgar parcialmente procedente a presente Ação Direta e declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 16.784/2018 do Estado de São Paulo e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, excluindo de sua incidência as hipóteses previstas no art. 3º, § 2º, e art. 14, da Lei Federal 5.197/1967.

É o voto.

29/06/2020

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. RICARDO LEWANDOWSKI**
REQTE.(S) : **PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB**
ADV.(A/S) : **SYLVIO RICARDO DE LUCCIA AGUIAR PAVAN**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO**
ADV.(A/S) : **MARCIO LUIZ FRANCA GOMES**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
AM. CURIAE. : **ORGANIZACAO NAO GOVERNAMENTAL OLHAR ANIMAL**
ADV.(A/S) : **ANGELICA CRISTINA DOS SANTOS E OUTRO(A/S)**
AM. CURIAE. : **SOCIEDADE BRASILEIRA PARA CONSERVACAO DA FAUNA**
ADV.(A/S) : **RONALDO FARINA E OUTRO(A/S)**

VOTO

A Ministra Rosa Weber: 1. Senhor Presidente, a presente **ação direta de inconstitucionalidade** tem como objeto a **Lei nº 16.784/2018 do Estado de São Paulo**, que *“proíbe a caça no Estado de São Paulo e dá outras providências”*.

2. O autor aponta ofensa ao **art. 24, VI e §§ 1º a 3º, da Constituição da República**.

3. Nos termos do **art. 24, VI, da Lei Maior**, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar, **concorrentemente**, sobre *“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”*.

O **art. 24 da Constituição da República Federativa do Brasil**, delinea um sistema de competências concorrentes não sobrepostas, vertical, em que subdividida a mesma matéria em níveis de normatização que se distinguem não apenas **subjektivamente**, entre União e Estados,

ADI 5977 / SP

mas também **objetivamente**, entre normas **gerais** e **especiais**. Segundo essa fórmula, nem a União e nem o Estado tem competência absoluta para regular em sua plenitude as matérias elencadas no **art. 24** – ressalvada, é claro, a hipótese de omissão excepcionada no § 3º.

No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar a caça, aos Estados **compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais**, respeitados os critérios **(i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais** – até mesmo para se **prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares** – e **(iii) da vedação da proteção insuficiente**.

4. Pertinente observar, no tocante ao critério territorial, que os conflitos inerentes ao federalismo em geral, e à competência legislativa concorrente em particular, costumam ser reduzidos à dicotomia entre União e Estado, quando a tônica do federalismo é o pluralismo de entes. Assim como as competências normativas da União precisam se acomodar adequadamente em relação à pluralidade dos Estados que integram a federação, as competências legislativas do Estado não se dimensionam apenas por contraposição à União, mas também na medida da preservação da isonomia entre os Estados da federação.

Sob esse enfoque, o exercício da competência legislativa concorrente, por um Estado, excede dos limites que lhe são próprios quando interfere no exercício dessa mesma competência constitucional, não só pela União, mas por outro Estado da federação, que vê a sua autonomia indevidamente limitada, ou quando o cumprimento da legislação de um Estado necessariamente implica o descumprimento da legislação de outro. Isso ocorre quando uma mesma relação jurídica concreta sofre a incidência de duas legislações estaduais incompatíveis entre si.

5. Feitas essas considerações, a análise da constitucionalidade formal da **Lei nº 16.784/2018 do Estado de São Paulo**, em face do **art. 24 da Constituição da República**, demanda aferição do seu caráter, se **substitutivo** ou **suplementar** em relação ao conteúdo da legislação

ADI 5977 / SP

federal regente da mesma matéria. Não obstante, a inconstitucionalidade acaso verificada por este procedimento não deixa de ser direta, como já enfatizado, porque a transgressão à lei federal já existente não traduz supressão de lacuna, e sim invasão do espaço de normatividade atribuído pela Constituição da República à União (normas gerais). Em outras palavras, a inconstitucionalidade não decorre do mero descompasso material entre a lei estadual e a lei federal, qualificando-se, isto sim, pelo descumprimento frontal da regra de competência fixada no **art. 24, §§ 1º a 4º, da Carta Política**. Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 14.861/05, DO ESTADO DO PARANÁ. INFORMAÇÃO QUANTO À PRESENÇA DE ORGANISMOS GENETICAMENTE MODIFICADOS EM ALIMENTOS E INGREDIENTES ALIMENTARES DESTINADOS AO CONSUMO HUMANO E ANIMAL. LEI FEDERAL 11.105/05 E DECRETOS 4.680/03 E 5.591/05. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE PARA DISPOR SOBRE PRODUÇÃO, CONSUMO E PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ART. 24, V E XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS PELA UNIÃO E COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS. 1. Preliminar de ofensa reflexa afastada, uma vez que a despeito da constatação, pelo Tribunal, da existência de normas federais tratando da mesma temática, está o exame na ação adstrito à eventual e direta ofensa, pela lei atacada, das regras constitucionais de repartição da competência legislativa. Precedente: ADI 2.535-MC, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 21.11.03. 2. **Seja dispendo sobre consumo (CF, art. 24, V), seja sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII), busca o Diploma estadual impugnado inaugurar regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente. 3. Ocorrência de substituição - e não suplementação - das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de**

ADI 5977 / SP

maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal. Precedente: ADI 3.035, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.10.05. 4. Declaração de inconstitucionalidade consequencial ou por arrastamento de decreto regulamentar superveniente em razão da relação de dependência entre sua validade e a legitimidade constitucional da lei objeto da ação. Precedentes: ADI 437-QO, rel. Min. Celso de Mello, DJ 19.02.93 e ADI 173-MC, rel. Min. Moreira Alves, DJ 27.04.90. 5. Ação direta cujo pedido formulado se julga procedente.” (ADI 3.645/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 31.5.2006, DJ 01.9.2006)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA *EX TUNC*. A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo

ADI 5977 / SP

entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). - A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) -, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). - **Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo *ultra vires*, transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria** (educação e ensino, na espécie). - Considerações doutrinárias em torno da questão pertinente às lacunas preenchíveis. (...)." (ADI 2667-MC/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 19.6.2002, DJ 12.3.2004)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 4º E 5º DA LEI N. 10.164/94, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA ARTESANAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. 2. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente. 3. Pedido de declaração de

ADI 5977 / SP

inconstitucionalidade julgado precedente.” (ADI 1245/RS, Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgamento em 06.4.2005, DJ 26.8.2005)

6. A caça é objeto de prévia legislação federal concorrente, a saber a **Lei nº 5.197/1967**, que **proíbe a caça** de animais da fauna silvestre, de qualquer espécie, **salvo nas hipóteses em que especifica**. A legislação federal estabelece, como regra geral, portanto, a proibição da caça. Estipula, ainda, as condições em que, excepcionalmente, a atividade poderá ser legalmente realizada no território nacional.

Ao proibir a caça no Estado de São Paulo, a norma impugnada, longe de significar o afastamento da norma geral, se alinha ao cerne da legislação federal. O que não pode o Estado de São Paulo, diante da norma federal, é estabelecer **hipóteses de caça que não estejam contempladas na norma geral**. Não é dado à legislação estadual, nas matérias de competência legislativa concorrente, tal como enfatizado pela eminente Ministra Ellen Gracie, *“inaugurar uma regulamentação paralela e explicitamente contraposta à legislação federal vigente”* (ADI 3.645/PR, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgamento em 31.5.2006, DJ 01.9.2006).

7. No caso, tenho que a norma estadual não afeta diretamente o manejo da fauna silvestre fora dos limites territoriais do ente federado. Exaurem-se os efeitos diretos da incidência das suas normas no território do Estado de São Paulo e traduzem escolhas legítimas do legislador bandeirante adequadamente amparadas nos interesses da conservação da natureza e da proteção do meio ambiente, atendidos, assim, os critérios do exaurimento dentro dos **limites territoriais** e da **preponderância do interesse local**.

Além disso, na leitura que dela faço, nada há na lei impugnada que represente substituição da norma de federal sobre a caça (norma geral), **tampouco comporta censura sob o prisma da vedação à proteção insuficiente**.

Não deixa, pois, de estar dentro do campo de escolhas valorativas, morais e políticas legítimas, disponíveis ao legislador estadual, no

ADI 5977 / SP

entanto, a proibição da caça no âmbito territorial do Estado.

Com efeito, o **art. 2º da Lei federal nº 5.197/1967** proíbe categoricamente a caça profissional. O diploma federal autoriza, no entanto, e em caráter excepcional, nos **arts. 3º, § 2º, e 14**, a prática de **atos equiparados** à caça, quais sejam, a destruição para fins de controle, a apanha para fins conservacionistas e a coleta para fins científicos. E, neste ponto, a procedência da ação direta se impõe.

Ante o exposto, julgo a ação direta **parcialmente procedente**, acompanhando integralmente o voto do eminente Ministro Relator.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.977

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI

REQTE.(S) : PARTIDO TRABALHISTA BRASILEIRO - PTB

ADV.(A/S) : SYLVIO RICARDO DE LUCCIA AGUIAR PAVAN (131422/SP)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SAO PAULO

ADV.(A/S) : MARCIO LUIZ FRANCA GOMES (118050/SP)

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

AM. CURIAE. : ORGANIZACAO NAO GOVERNAMENTAL OLHAR ANIMAL

ADV.(A/S) : ANGELICA CRISTINA DOS SANTOS (413810/SP) E OUTRO(A/S)

AM. CURIAE. : SOCIEDADE BRASILEIRA PARA CONSERVACAO DA FAUNA

ADV.(A/S) : RONALDO FARINA (27534/RS) E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, rejeitou as preliminares e julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei Estadual nº 16.784/2018 e a nulidade parcial, sem redução de texto, do art. 1º da mesma lei, com o fim de excluir de sua incidência a coleta de animais nocivos por pessoas físicas ou jurídicas, mediante licença da autoridade competente, e daquelas destinadas a fins científicos, previstas respectivamente no art. 3º, § 2º, e art. 14, ambos da Lei nº 5.197/1967, nos termos do voto Relator, vencidos os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello, que julgavam improcedente a ação. Falou, pelo *amicus curiae* Organização Não Governamental Olhar Animal, o Dr. Ivan Fernandes da Silva Ramos. Plenário, Sessão Virtual de 19.6.2020 a 26.6.2020.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário