RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.430.827 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. FLÁVIO DINO**
RECTE.(S)	: PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
RECTE.(S)	: MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: YURI CARAJELESCOV
RECDO.(A/S)	: AVANTE
ADV.(A/S)	: WALTER CALZA NETO
ADV.(A/S)	: AUGUSTO EDUARDO DE SOUZA ROSSINI
AM. CURIAE.	: FORUM NACIONAL DE PROTECAO E DEFESA ANIMAL
ADV.(A/S)	: ANA PAULA DE VASCONCELOS
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO GAÚCHA DE CAÇA E TIRO - FGCT
ADV.(A/S)	: LUCIANA RIBAS MARCO
ADV.(A/S)	: ELIDIANA MAROSTICA

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:

Após detida análise dos autos e com a máxima vênia ao eminente Relator, Ministro **Flávio Dino**, peço vênia para divergir de Sua Excelência e votar pelo provimento do recurso extraordinário, reconhecendo a constitucionalidade da expressão "invasoras e/ou" constante da Lei Paulista nº 17.295/20. Tal posição decorre da compreensão de que a norma estadual não instituiu nova hipótese de caça, **mas disciplinou atividade de manejo ambiental voltada ao controle de espécies exóticas invasoras, em consonância com o dever constitucional de proteção da biodiversidade.**

I – Delimitação da controvérsia

Discute-se a constitucionalidade de dispositivos da Lei nº 17.295/20 do Estado de São Paulo que autorizam o manejo e o controle populacional de espécies exóticas invasoras e/ou nocivas. A questão submetida ao regime da repercussão geral consiste em definir se os

estados-membros podem, no exercício de sua competência legislativa concorrente em matéria ambiental, disciplinar medidas de controle de espécies exóticas invasoras existentes em seus territórios.

A resposta, a meu ver, deve ser afirmativa.

II – O dever constitucional de proteção da biodiversidade

O art. 225 da Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de proteger a fauna, preservar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas.

As espécies exóticas invasoras representam uma das maiores ameaças contemporâneas à biodiversidade. Sua proliferação pode ocasionar desequilíbrio ecológico, competição com espécies nativas, perda de habitat e degradação de ecossistemas inteiros.

A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), adotada pelo Brasil, define as espécies exóticas invasoras como aquelas cuja introdução ou dispersão ameaça a diversidade biológica. O ICMBio ressalta que essas espécies normalmente apresentam vantagem competitiva sobre as nativas, possibilitando rápida proliferação e expansão, sendo reconhecidas como uma das principais causas da perda de biodiversidade, além de alterarem processos ecológicos, excluírem espécies nativas e modificarem a estrutura das comunidades biológicas.[1]

O Ibama afirma que as espécies exóticas invasoras constituem a segunda maior causa de extinção de espécies no planeta, afetando diretamente a biodiversidade, os serviços ecossistêmicos e o equilíbrio ambiental.[2]

Nesse contexto, a inércia estatal não se harmoniza com o dever constitucional de proteção ambiental.

A Constituição não exige que o Poder Público apenas proteja individualmente cada animal considerado isoladamente. Ao contrário,

---

[1]https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/manejo-de-especies-exoticas-invasoras

[2]https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/biodiversidade/especies-exoticas-invasoras/sobre-as-especies-exoticas-invasoras

determina a tutela sistêmica dos ecossistemas e da biodiversidade, permitindo medidas de manejo ecológico necessárias à preservação do conjunto ambiental.

III – Federalismo cooperativo e competência concorrente em matéria ambiental

A Constituição adotou modelo de federalismo cooperativo em matéria ambiental.

Os arts. 23, incisos VI e VII, e 24, inciso VI, da Constituição conferem aos estados relevante espaço normativo para a proteção da fauna, da biodiversidade e do meio ambiente.

De acordo com a firme jurisprudência desta Corte, em matéria ambiental, os entes federados podem editar normas destinadas à concretização da proteção ecológica, sobretudo diante de peculiaridades regionais e locais.

Em diversos precedentes, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a repartição de competências ambientais deve ser interpretada de forma cooperativa, prestigiando soluções normativas que ampliem a efetividade da proteção ambiental e não promovam sua redução.

Na ADI nº 4.757/DF, Rel. Min. **Rosa Weber**, o STF afirmou que a Lei Complementar nº 140/11 concretiza um **modelo de "federalismo ecológico" assentado na cooperação entre os entes federados,** reconhecendo que a proteção ambiental decorre de competências comuns e concorrentes que devem ser exercidas de forma coordenada e subsidiária.

Na ADI nº 5.996/AM, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, o STF julgou constitucional lei estadual do Amazonas que proibia testes de cosméticos em animais, embora já existisse disciplina federal sobre a matéria. A Corte enfatizou que os estados possuem competência legislativa concorrente em proteção ambiental e proteção da fauna.

Merece destaque o seguinte trecho:

> "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."

No RE nº 194.704/MG, ao sistematizar o art. 24 da Constituição, o STF afirmou que, na ausência de manifestação federal clara afastando a atuação dos entes menores, estados e municípios mantêm competência normativa nos temas de interesse comum e concorrente.

Dessa perspectiva, a existência de legislação federal sobre caça não elimina toda a margem de atuação legislativa dos estados.

IV – O federalismo cooperativo como fundamento da atuação estadual no controle de espécies exóticas invasoras

A Constituição de 1988 estruturou a proteção ambiental sob a lógica do federalismo cooperativo, conferindo aos diversos entes federativos competências comuns e concorrentes para a tutela do meio ambiente. Os arts. 23, incisos VI e VII, e 24, inciso VI, da Constituição evidenciam que a proteção da fauna e da biodiversidade não constitui atribuição exclusiva da União, mas responsabilidade compartilhada por toda a Federação.

A repartição constitucional de competências ambientais não pode ser interpretada segundo uma lógica centralizadora que converta os estados em meros executores de opções normativas federais.

Ao contrário, a jurisprudência desta Corte, como já demonstrado acima, tem reiteradamente afirmado que a Constituição prestigia mecanismos de cooperação e coordenação entre os entes federativos, especialmente em matérias marcadas por forte diversidade regional.

As espécies exóticas invasoras constituem fenômeno que se manifesta de forma distinta em cada região do país. Os impactos ambientais gerados por espécies invasoras apresentam características

ecológicas diversas conforme os biomas afetados, a densidade populacional dos animais, a presença de espécies nativas vulneráveis e as peculiaridades dos ecossistemas locais.

Nesse contexto, uma interpretação constitucional que reserve exclusivamente à União a disciplina normativa detalhada das medidas de controle dessas espécies acabaria por comprometer a própria efetividade da proteção ambiental, pois impediria que os estados respondessem adequadamente a riscos ecológicos concretos presentes em seus territórios.

O federalismo cooperativo ambiental pressupõe precisamente o contrário: que os entes subnacionais possam atuar de forma complementar e coordenada para enfrentar problemas ambientais cuja dimensão prática somente pode ser plenamente compreendida em escala regional.

O Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a competência legislativa concorrente não exclui a atuação estadual quando a União houver editado normas gerais. Em tais hipóteses, permanece preservado espaço constitucional para que os estados suplementem a legislação federal e adaptem a disciplina jurídica às realidades locais.

Nesse sentido, como visto, a própria jurisprudência da Corte tem reconhecido que, em matéria ambiental, a Constituição prestigia soluções normativas descentralizadas sempre que compatíveis com os objetivos de tutela ecológica.

Sob essa perspectiva, não me parece que a lei paulista tenha invadido esfera normativa reservada à União. A legislação impugnada não criou atividade relacionada à caça autônoma, tampouco transformou a caça em prática livre ou recreativa. Limitou-se a estabelecer instrumento de gestão ambiental voltado ao enfrentamento de problema ecológico concreto verificado no território estadual.

Interpretação diversa acabaria por produzir consequência paradoxal: **justamente os entes federados que convivem diretamente com os impactos das espécies invasoras ficariam impossibilitados de adotar**

mecanismos normativos adequados para sua contenção, ficando dependentes exclusivamente de soluções uniformes concebidas em âmbito nacional.

O federalismo cooperativo consagrado pela Constituição não impõe tal resultado. Pelo contrário, recomenda que União e estados atuem de forma coordenada e complementar na execução do dever comum de proteção da biodiversidade, permitindo que os entes subnacionais disponham de instrumentos normativos aptos a enfrentar desafios ambientais que assumem feições distintas em cada realidade regional.

Por essa razão, compreendo que a Lei nº 17.295/20 constitui legítimo exercício da competência suplementar estadual e concretiza, em vez de contrariar, a lógica do federalismo cooperativo ambiental adotada pela Constituição da República.

V – Controle de espécies invasoras não se confunde necessariamente com caça esportiva ou recreativa

Aqui reside, a meu ver, o ponto central da controvérsia.

Com a devida vênia, não me parece adequada a equiparação automática entre toda forma de controle populacional de espécie exótica invasora e a atividade de caça vedada pela legislação federal.

A lei paulista não institui modalidade autônoma de caça recreativa, esportiva ou comercial.

Seu objeto consiste na implementação de medidas de manejo ambiental destinadas ao controle de espécies invasoras que efetivamente comprometam a biodiversidade local.

O elemento definidor da atividade não é o simples abate do animal, mas a finalidade ecológica da intervenção.

Trata-se de instrumento de gestão ambiental voltado à proteção de espécies nativas e dos ecossistemas afetados.

Nesse aspecto, a norma estadual aproxima-se muito mais das políticas públicas de conservação ambiental do que propriamente de uma autorização ampla e irrestrita para a caça.

VI – Precedentes do Supremo Tribunal Federal invocados

Os precedentes desta Corte invocados pelo Relator, com a devida vênia, não conduzem necessariamente à conclusão adotada em seu voto.

1. ADI nº 350

No julgamento da ADI nº 350, **de minha relatoria,** o Tribunal assentou que a vedação constitucionalmente legítima da caça não alcança atividades de destruição para fins de controle e de coleta para fins científicos, justamente porque tais medidas podem desempenhar relevante função de proteção ambiental.

Conforme registrado naquele julgamento,

> "a destruição para fins de controle (...) destina-se ao reequilíbrio do ecossistema".

O precedente revela que a Constituição distingue a caça propriamente dita das ações de manejo ambiental legitimamente voltadas ao equilíbrio ecológico.

2. ADI nº 5.977

Também na ADI nº 5.977, o Tribunal reconheceu a validade da atividade de controle de animais nocivos quando realizada nos termos da legislação e sob fiscalização do poder público. A controvérsia então examinada não resultou na afirmação de proibição absoluta de medidas de controle populacional, mas apenas no reconhecimento dos limites impostos pela disciplina federal.

A leitura sistemática daquele precedente evidencia que o Supremo não excluiu a legitimidade constitucional do manejo ambiental de espécies que representem risco à biodiversidade.

3. Jurisprudência sobre proteção ecológica integral

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não adota compreensão segundo a qual a proteção da fauna deva ser interpretada de forma isolada ou absoluta. Ao contrário, a Corte tem buscado harmonizar a tutela dos animais com os demais objetivos constitucionais previstos no art. 225, entre eles a preservação dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e do equilíbrio dos ecossistemas (ADI nº 4.901, nº 4.902, nº 4.903, nº 4.937 e ADC nº 42). **Dessa perspectiva, o controle de espécies exóticas invasoras pode representar medida de proteção ambiental em favor da própria fauna nativa, cuja sobrevivência e integridade genética constituem bens constitucionalmente protegidos.**

VII – Ausência de redução do patamar de proteção ambiental

Entendo que a lei paulista não reduz o nível de proteção ambiental estabelecido pela legislação federal.

Ao contrário. A norma busca enfrentar situação específica de degradação ecológica provocada por espécies introduzidas artificialmente cuja expansão ameaça espécies nativas.

Nesses casos, o controle populacional constitui instrumento de proteção ambiental.

Interpretar a Constituição de maneira a impedir qualquer atuação legislativa estadual nessa matéria poderia criar obstáculo injustificado ao cumprimento do dever constitucional de preservação da biodiversidade.

O que a Constituição proíbe é o incentivo à caça como atividade livre.

O que o diploma estadual promove é o manejo ambiental voltado ao interesse ecológico.

VIII – Conclusão

Por essas razões, entendo que a Lei nº 17.295/20 do Estado de São

Paulo não extrapola a competência suplementar estadual nem cria hipótese inconstitucional de caça.

Ao contrário, representa exercício legítimo da competência legislativa concorrente em matéria ambiental e instrumento de concretização do dever constitucional de proteção da biodiversidade.

TESE DE REPERCUSSÃO GERAL

Proponho a seguinte tese:

"É constitucional norma estadual que, observadas as diretrizes e as limitações estabelecidas pela legislação federal e pelos órgãos ambientais competentes, discipline o manejo e o controle populacional de espécies exóticas invasoras com a finalidade de proteção da biodiversidade e do equilíbrio ecológico."

DISPOSITIVO

Ante o exposto, dou provimento ao recurso extraordinário, para reformar o acórdão recorrido e declarar a constitucionalidade da expressão "invasoras e/ou" constante dos arts. 1º, § 1º; 3º, incisos I e II; e 6º da Lei nº 17.295/20 do Estado de São Paulo.

É como voto.