RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.430.827 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. FLÁVIO DINO**
RECTE.(S)	: PROCURADORA 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 E OUTRO(A/S)
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

VOTO

O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO:

1. Conforme relatado, cuida-se de recurso extraordinário, com Repercussão Geral reconhecida (Tema 1.426), em que se discute a constitucionalidade da expressão "invasoras e/ou", constante em dispositivos da Lei nº. 17.295/2020 do Estado de São Paulo, que autorizam o controle populacional e o manejo de espécies da fauna exótica declaradas invasoras e/ou nocivas no âmbito estadual. A controvérsia constitucional foi delimitada nos seguintes termos:

> **"Possibilidade, ou não, de os Estados-membros determinarem a caça de espécies exóticas invasoras em seu território, à luz dos arts. 24, VI, e 225 da Constituição Federal."**

2. A adequada compreensão da questão constitucional ora enfrentada pressupõe a delimitação do conceito de "espécie exótica" e, em particular, de "espécie exótica invasora". Nesse sentido, consoante dispõe a **Instrução Normativa nº. 19/2025 do Instituto Chico Mendes de**

Conservação da Biodiversidade (ICMBio), em seu art. 3º, "espécie exótica" constitui *"espécie, subespécie ou táxon de hierarquia inferior ocorrendo fora de sua área de distribuição natural, incluindo qualquer parte do indivíduo que possa sobreviver e reproduzir-se, como gametas, sementes, ovos ou propágulos"* (inciso I); por sua vez, "espécie exótica invasora" (EEIs) é definida como ***"espécie exótica cuja introdução ou dispersão ameaça a diversidade biológica"*** (inciso II). Em seu art. 8º, "h", a **Convenção sobre Diversidade Biológica** - ratificada, no Brasil, pelo Decreto Federal nº. 2.519/1998 - prevê o dever das partes contratantes de, *"na medida do possível e conforme o caso, impedir que se introduzam, controlar ou erradicar espécies exóticas que ameacem ecossistemas, habitats ou espécies"*.

3. Na mesma direção, a Meta 15.8 dos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas** (ODS) determina que os Estados implementem medidas para prevenir a introdução e reduzir significativamente os impactos das espécies exóticas invasoras sobre os ecossistemas terrestres e aquáticos, bem como para controlar ou erradicar as espécies prioritárias. Relativamente a tal Meta, cabe destacar que o **IX Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030**, publicado no ano de 2025, aponta que *"**o número de espécies exóticas invasoras no Brasil continua elevado, com cerca de 444 espécies registradas em 2024**, incluindo 254 animais, 188 plantas e 2 algas"* (Disponível em: https://gtagenda2030.org.br/wp-content/uploads/2025/09/relatorio-luz-2025.pdf). A expressividade desse quadro é igualmente evidenciada por dados oficiais relativos às áreas especialmente protegidas: por meio da **Portaria nº. 510/2025**, o **ICMBio** registra a presença de 290 espécies exóticas invasoras em Unidades de Conservação federais (UCs), alcançando 72,3% delas.

4. No âmbito nacional, a **Resolução CONABIO nº. 7, de 29 de maio de 2018** instituiu a **Estratégia Nacional para Espécies Exóticas Invasoras**, com o objetivo de orientar a implementação de medidas destinadas a evitar a introdução e a dispersão, reduzir significativamente os impactos das espécies exóticas invasoras sobre a biodiversidade

brasileira e os serviços ecossistêmicos, bem como promover seu controle ou erradicação em todo o território nacional, estabelecendo diretrizes para a gestão e o manejo dessas espécies até o ano de 2030. A seu turno, a **Estratégia e o Plano de Ação Nacionais para a Biodiversidade - EPANB 2025-2030**, instituídos pela **Portaria GM/MMA nº. 1.519/2025**, fixam a Meta 6, com o seguinte teor:

> "Meta 6 - Reduzir a introdução e os impactos das espécies exóticas invasoras
>
> Reduzir, **até 2030, em pelo menos 50% (cinquenta por cento)**, as taxas de introdução e o estabelecimento de Espécies Exóticas Invasoras - EEI conhecidas ou potenciais, e erradicar ou controlar EEI, eliminando, minimizando, reduzindo ou mitigando as vias de introdução e seus impactos sobre a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, especialmente em áreas sensíveis ou prioritárias, como ilhas, territórios tradicionais e ancestrais, comunidades isoladas e áreas protegidas, mediante a implementação e monitoramento da Estratégia e do Plano de Ação Nacional para Espécies Exóticas Invasoras e da Lista de Pragas Quarentenárias Presentes e Ausentes."

5. Tal conjunto normativo corrobora que a adoção de medidas de prevenção, monitoramento, controle e erradicação de espécies exóticas invasoras constitui instrumento essencial à proteção da biodiversidade, tendo em vista que as invasões biológicas constituem uma das causas diretas de extinção de espécies, com impactos potencializados por sua interação com as mudanças climáticas, a perda de habitats e a poluição. Seus efeitos, ademais, transcendem a esfera estritamente ambiental, repercutindo sobre a economia, a saúde e a conservação do patrimônio genético e natural. Não obstante a sua relevância para a proteção da biodiversidade, o controle de espécies

exóticas invasoras há de ser examinado **à luz do modelo federativo estabelecido pela Constituição**, do qual se extraem a repartição e os limites das competências atribuídas a cada ente federativo nessa matéria.

6. Em seu art. 225, § 1º, I, a Constituição Federal impõe ao Poder Público - em todos os níveis da Federação - o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Em consonância com esse dever, atribui competência comum a todos os entes federativos para proteger o meio ambiente, preservar a fauna e combater a poluição (art. 23, VI e VII), ao mesmo tempo em que estabelece competência legislativa concorrente sobre fauna, caça, conservação da natureza e proteção ambiental (art. 24, VI), reservando à União a edição de normas gerais (art. 24, § 1º).

7. Ao assim dispor, o Constituinte instaurou um regime de **"federalismo cooperativo ecológico"**, orientado pelo princípio da subsidiariedade, no qual a atuação dos diferentes entes federativos deve ser simultaneamente articulada e adequada à dimensão do interesse tutelado. Desse princípio decorre a possibilidade de os Estados, consideradas as peculiaridades regionais, ampliarem o nível de proteção ambiental estabelecido pela legislação federal, jamais de reduzirem as salvaguardas fixadas em âmbito nacional ou criarem exceções não contempladas nas normas gerais da União. Assinalam Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

> *"O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional expresso no art. 225 da CF/1988, inclusive sob a caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes*

> *federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o* ***fortalecimento*** *dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, sob o marco jurídico-constitucional de um federalismo cooperativo ecológico"* (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito ambienta*l. 2 ed. Saraiva: São Paulo, 2017)

8. No presente caso, portanto, compete aos Estados apenas suplementar as normas gerais editadas pela União, sem ampliar as hipóteses em que a legislação federal admite a caça. Não lhes é dado, assim, instituir, sob a denominação de "manejo" ou "controle populacional", modalidades de perseguição ou abate de animais não contempladas pela disciplina nacional. **Sobre o ponto, registro que a qualificação jurídica da atividade decorre de seu conteúdo material, e não da nomenclatura empregada pelo legislador estadual: quando o "manejo" ou o "controle populacional" envolvem a perseguição e o abate de animais, cuida-se, materialmente, de caça e, como tal, a atividade submete-se às normas gerais editadas pela União**.

9. Vale recordar que a Lei Federal nº. 5.197/1967 parte de uma regra geral de proteção da fauna silvestre, proibindo sua utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha. No regime por ela instituído, o exercício da caça assume caráter excepcional e condicionado: o art. 1º, § 1º, admite-o quando peculiaridades regionais o justificarem, mas reserva expressamente ao **Poder Público Federal** o estabelecimento da respectiva permissão, enquanto o art. 3º, § 2º, admite, mediante licença da autoridade competente, a destruição de animais silvestres considerados **nocivos** à agricultura ou à saúde pública. Por conseguinte, não cabe ao legislador estadual instituir autorização genérica para a caça de espécies exóticas invasoras, alargando a exceção prevista na legislação federal e, com isso, reduzindo o patamar de proteção conferido à fauna pela norma geral editada pela União.

10. Ademais, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº. 9.605/1998)

criminaliza a caça de espécimes da fauna silvestre sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida (art. 29). O diploma federal ressalva, em caráter excepcional, o abate realizado em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família; aquele destinado à proteção de lavouras, pomares e rebanhos, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente; e o de animal considerado nocivo, desde que assim caracterizado pelo órgão competente (art. 37, I, II e IV). Também sob essa perspectiva, portanto, a proibição constitui a regra, e o abate, medida excepcional, submetida às hipóteses e condicionantes estabelecidas pela legislação federal.

11. Esta Corte já assentou, por ocasião do julgamento da **ADI 350**, que normas estaduais mais restritivas em matéria de caça mostram-se compatíveis com a Constituição Federal, desde que preservadas as hipóteses excepcionais admitidas pela legislação federal e observada a regulamentação dos órgãos competentes:

> "Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 204 da Constituição do Estado de São Paulo, o qual proíbe a caça, sob qualquer pretexto, em todo o Estado. Competência concorrente para legislar sobre caça. Ausência de invasão de competência legislativa da União. Interpretação conforme à Constituição. 1. A Lei Federal nº 5.197/67 proíbe a utilização, a perseguição, a destruição, a caça ou a apanha de animais silvestres, bem como de seus ninhos, abrigos e criadouros naturais. A norma prevê a possibilidade de exceção a essa proibição nos casos em que as peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, a qual está condicionada à permissão expressa do poder público federal mediante ato regulamentador (art. 1º, § 1º). Trata-se de norma geral que propicia a edição de normas suplementares pelos estados destinadas a pormenorizar o conteúdo da lei federal e a adequar seus termos às peculiaridades regionais. 2. O art. 204 da Constituição do Estado de São Paulo é norma

> protecional da fauna silvestre remanescente no território estadual, e, ao proibir a caça, atende às peculiaridades regionais e às diretrizes da Constituição Federal para a defesa e a preservação das espécies animais em risco de extinção. Agiu o constituinte estadual dentro dos limites de sua competência constitucional concorrente para legislar sobre caça, nos termos do art. 24, VI, da Carta Maior. 3. O art. 204 da Constituição do Estado de São Paulo, ao proibir a caça, "sob qualquer pretexto", em todo o Estado, não teve a intenção de vedar as atividades de "destruição" para fins de controle e de "coleta" para fins científicos, as quais, ao invés de implicarem riscos ao meio ambiente, destinam-se ao reequilíbrio do ecossistema e, se devidamente fiscalizadas, cumprem relevante função de proteção ao meio ambiente. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente, conferindo-se interpretação conforme à Constituição à expressão "sob qualquer pretexto", esclarecendo-se que não se incluem na vedação estabelecida na norma estadual a destruição para fins de controle e a coleta para fins científicos, as quais estão previstas, respectivamente, nos arts. 3º, § 2º, e 14 da Lei Federal nº 5.197/1967." (ADI 350, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 20/10/2021)

12. Ademais, no julgamento da **ADI 5977**, este STF examinou a constitucionalidade da Lei estadual nº. 16.784/2018, que proíbe a caça no âmbito do Estado de São Paulo. Na ocasião, a Corte reafirmou que a competência legislativa dos Estados em matéria de fauna e caça possui caráter suplementar, não lhes sendo dado afastar ou restringir as hipóteses admitidas pela legislação federal:

> "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: (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." (ADI 5977.

> Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 13/08/2020)

13. Em síntese, a proteção constitucional do meio ambiente admite o reforço da tutela ambiental pelos Estados, mas não tolera o movimento inverso, resultante, por exemplo, na edição de lei estadual que amplie as hipóteses autorizadoras da caça, reduzindo o grau de proteção conferido à fauna, como faz a Lei nº. 17.295/2020 do Estado de São Paulo. Tal providência configura inequívoca afronta ao art. 24, VI, §§ 1º e 2º, da CF.

TESE DE REPERCUSSÃO GERAL

14. À vista dos fundamentos apresentados, proponho a fixação da seguinte **Tese**:

> **"É inconstitucional norma estadual que, a pretexto de disciplinar o manejo ou o controle populacional de espécies exóticas invasoras, institua hipótese de autorização da caça não prevista na legislação federal."**

DISPOSITIVO

15. Isso posto, **NEGO PROVIMENTO** ao recurso extraordinário, mantendo o acórdão recorrido do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que declarou a inconstitucionalidade da expressão "**invasoras e/ou**", constante nos arts. 1º, § 1º, 3º, I e II, e 6º da Lei nº. 17.295/2020 do Estado de São Paulo.

É como voto.