

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL: UM CAMPO DE INDEFINIÇÃO NO FEDERALISMO BRASILEIRO

LEGISLATIVE COMPETENCE IN ENVIRONMENTAL
LAW: A SPHERE OF UNCERTAINTY IN BRAZILIAN FEDERALISM

FELIPE FRANZ WIENKE¹
CARLOS ALBERTO LUNELLI²

RESUMO

O sistema de repartição de competências legislativas em matéria ambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988 visou assegurar uma esfera de autonomia legislativa aos entes federados através de um mecanismo de competência concorrente. O presente artigo visa investigar a possibilidade de os estados membros e municípios introduzirem sistemas protetivos de maior rigidez em relação às normas gerais. Para tanto, propõe-se um estudo sobre decisões proferidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal envolvendo possíveis conflitos de competência legislativa entre diferentes entes federados. Como hipótese, sugere-se haver uma autonomia reduzida em sede de competência suplementar, restando prejudicada a esfera de iniciativa legislativa dos estados e municípios para aprofundamento das normas protetivas.

Palavras-chave: constitucionalismo ambiental; conflitos de competência legislativa, jurisprudência ambiental

ABSTRACT

The system of division of legislative competences on environmental issues established by the Federal Constitution of 1988 aimed to ensure a sphere of legislative autonomy to the federated entities through a mechanism of concurrent competence. This article intends to investigate the possibility of states and municipalities introducing protective systems which could be more rigid in relation to the general norms. Therefore, a study is proposed on decisions of the Supreme Federal Court involving possible conflicts of legislative competence between different federated entities. As a hypothesis, it is suggested that there is a reduced autonomy regarding supplementary competence, which is harming the sphere of legislative initiative of the states and municipalities to reinforce the protective norms.

Keywords: environmental constitutionalism; conflicts of legislative competence, environmental jurisprudence

- 1 Doutor em Direito/UFRGS. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande/FURG. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social/FURG. Professor convidado da Universidade de Rennes 1. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/0254612497134671>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9900-1270>.
- 2 Doutor em Direito/UNISINOS. Professor da Universidade de Caxias do Sul/UCS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul/UCS. LATTES ID: <http://lattes.cnpq.br/5927875935175887>. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4976-0719>.

Como citar esse artigo:/How to cite this article:

WIENKE, Felipe Franz; LUNELLI, Carlos Alberto. Competência legislativa em matéria ambiental: um campo de indefinição no Federalismo Brasileiro. **Revista Meritum**, Belo Horizonte, v. 17, n. 2, p. 200-217, 2022. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v17i2.8993>.

1. INTRODUÇÃO

O artigo 225 da Constituição da República, ao estabelecer o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, estimulou o poder público a progressivamente elaborar normas que assegurem parâmetros e sistemáticas de proteção ambiental.

O sistema de repartição de competências legislativas em matéria ambiental estabelecido pela Constituição Federal de 1988, ao passo que firmou o papel da União de nortear as estratégias normativas de proteção ambiental, reconheceu a autonomia dos demais entes federados para adequar a política ambiental às peculiaridades regionais e locais. Nesta engrenagem constitucional, onde cabe à União o estabelecimento de normas gerais, as quais podem ser suplementadas pelos estados e municípios, não raramente são observados cenários de conflito normativo entre leis elaboradas por diferentes entes federados.

No entanto, resta incerto qual seria a esfera de possibilidades de suplementação legislativa por parte do estado membro (em relação às normas gerais federais) e do município (em relação às normas da União e dos próprios estados). Na busca da promoção de um meio ambiente equilibrado, a premissa de que as normas devem visar uma máxima proteção e uma vedação ao retrocesso ambiental conduziria a possibilidade de a suplementação legislativa aprofundar/qualificar os sistemas legislativos de promoção da qualidade ambiental. O problema de pesquisa apresentado no presente artigo visa responder tal questão: os estados membros e os municípios podem estabelecer normas ambientais com parâmetros mais protetivos do que aqueles instituídos pelas normas gerais (estabelecidos seja pela União, seja pelos estados membros). Como hipótese de pesquisa, sugere-se que ainda não se observa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal elementos que apontem para uma definição plena acerca desta viabilidade.

Para tanto, propõe-se a análise de quatro temáticas julgadas pelo Supremo Tribunal Federal envolvendo conflitos de competência legislativa entre entes federados em matéria ambiental. Os casos selecionados atenderam um (a) critério material (uma das normas envolvidas no conflito estabelecia parâmetros considerados mais protetivos) e (b) um critério temporal (temáticas cuja última decisão tenha sido proferida pelo pleno do STF a partir do ano 2015).

O objetivo do artigo é, a partir da análise das decisões selecionadas, identificar elementos que apontem limites para a atuação legislativa dos entes federados em sede de competência concorrente em matéria ambiental, averiguando se é viável o aprofundamento dos critérios protetivos nas esferas de competência estadual e municipal (face a normas gerais que já estabelecem níveis de proteção).

2. O SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A competência legislativa em matéria ambiental não raramente apresenta situações pragmáticas de não fácil solução. A opção por uma competência legislativa concorrente buscou

valorizar a autonomia dos entes federados, mantendo, no entanto, a centralidade da União na condução das diretrizes da legislação ambiental.

Em suma, a sistemática estabelecida pelo artigo 24, incisos VI (competência 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) e VII (competência para legislar sobre proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico) deve ser compreendida a partir das regas de harmonização apresentadas pelos parágrafos do artigo 24, numa tentativa de conciliação entre os interesses gerais da União e as peculiaridades regionais e locais dos entes estaduais e municipais. Assim caberia a União o estabelecimento de normas gerais (parágrafo 1º), restando aos estados a competência suplementar (salvo na inexistência das normas gerais da União). A competência legislativa dos municípios foi assegurada pelo artigo 30, I, sendo competentes para legislar sobre assuntos de interesse local.

Esta engrenagem de competência concorrente, prevista no artigo 24, portanto, é classificada como vertical – “uma mesma matéria é dividida entre os diversos entes federativos, de forma concomitante, operando uma distribuição funcional de competência” (MOHN, 2010, p. 217). A fórmula brasileira se caracteriza pelo princípio do predomínio do interesse, de modo que à União cabe aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, aos estados cabem a competência para legislar sobre matérias de competência regional e, finalmente, aos municípios concernem os assuntos de interesse local (SILVA, 2005, p. 478). A lógica da concorrência, ao descentralizar a competência legislativa, buscou romper com uma tradição centralizadora observada no Estado brasileiro, pautada por uma centralização decisória na esfera federal, com um espaço coadjuvante para os atores regionais e locais. A Constituição de 1967, por exemplo, elencava como competência legislativa da União as matérias relacionadas a florestas, caça e pesca (art. 8º, XVII, h), afastando a possibilidade de competência suplementar dos Estados membros (art. 8º, parágrafo 2º)³.

A definição de um campo conceitual para o estabelecimento de normas gerais não é tarefa singela. Como destaca Tércio Sampaio Ferraz Junior (1995, p. 249-250), o “federalismo cooperativo vê na necessidade de informação de certos interesses um ponto básico da colaboração”. Nessa linha:

toda matéria que extravase o interesse circunscrito de um a unidade (estadual, e m face da União; municipal, e m face do Estado) ou porque é comu m (todos têm o mesm o interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas nu m âmbito 250 autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral (FERRAZ JÚNIOR, 1995, p. 249-250).

O Supremo Tribunal Federal, em decisão de 2021, salientou que “a norma geral assenta-se no pressuposto que a colaboração federativa depende de uma uniformização do ambiente normativo”. Em suma, a delimitação do campo de atuação legislativa dos entes federados requer uma interpretação que considere “(i) a intensidade da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da regra de competência; (ii) valorização do fim primário a que se destina a norma, relacionado, no federalismo cooperativo, com o princípio da predominância de interesses” (BRASIL, 2020, p. 1).

3 Observe-se aqui que a Constituição de 1946 possibilitava a competência supletiva dos Estados para legislar em matéria de florestas, caça e pesca (interpretação do artigo 5º, XV, cumulada com artigo 6º).

A regra constitucional, no entanto, não responde aos eventuais conflitos que pode haver entre normas ambientais aprovadas por entes federados distintos, sobretudo no caso de os estados e os municípios estabelecerem parâmetros protetivos mais rígidos do que a lei geral da União. As eventuais zonas de incerteza entre o que se caracterizaria como normas gerais (de competência federal) e que seria considerada como competência suplementar (de competência dos estados) ganha traços particulares em matéria ambiental.

Por exemplo, não raramente os estados federados e os municípios adotam normas com parâmetros protetivos de maior rigidez, as quais aprofundam as regras ambientais estabelecidas em sede de normas gerais. Essa maior rigidez configuraria uma contradição à norma geral ou mera suplementação e qualificação do sistema protetivo? A análise de casos julgados pelo STF possibilita traçar alguns apontamentos acerca desta questão. Para tanto, quatro temáticas foram selecionadas: (a) a vedação da exploração e comercialização do amianto, introduzida por uma lei estadual; (b) a proibição do uso do fogo no processo de colheita da cana de açúcar, estabelecido por uma lei municipal; (c) a vedação da pesca de arrasto de camarões, instituída por uma lei estadual e; (d) a proibição total da caça positivada por uma lei estadual. A análise destes casos será desenvolvida nos próximos capítulos.

3. A INCONSTITUCIONALIDADE DA EXTRAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E USO DO AMIANTO NO BRASIL: UM CASO DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA?

A temática da proibição da utilização do amianto no Brasil convida a uma reflexão acerca dos possíveis conflitos de competência legislativa em matéria ambiental. A nível federal, a temática fora regulamentada através da lei nº 9.055 de 2000. Em linhas gerais, a lei proibia a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização do amianto, salvo a variedade crisotila, que permanecia autorizada, nos termos do artigo 2º da lei.

O Estado de São Paulo, no ano de 2001, editou a lei estadual 10.813, cujo teor passava a proibir (a partir de 2005) a importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos contendo qualquer tipo de amianto no território paulista (art. 1º). O governador de Goiás, um dos estados exploradores de amianto do país, propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade alegando a inconstitucionalidade da lei paulista devido à possível invasão da competência legislativa federal. A ADI 2656 foi julgada procedente em 2003, reconhecendo-se a inconstitucionalidade dos dispositivos da lei estadual que estabeleciam proibições mais rigorosas do que aquelas previstas na lei federal. Invocada a questão do risco ambiental, a ementa registrou a alegação de que se trata de tema de interesse nacional, não havendo razão para tratamento diferenciado e desigual do estado de São Paulo. Em suma, a lei estadual extrapolava os limites da competência suplementar dos estados membros. Havendo lei federal regulando a utilização do amianto, descrevendo quais variedades poderiam ou não ser utilizadas, qualquer regulamentação contrariante à norma geral invadiria a esfera de competência federal.

A temática retornou à pauta do Supremo Tribunal Federal com a edição de nova lei estadual do Estado de São Paulo (lei estadual 12.684 de 2007). A nova lei repetia a proibição da norma anterior, estabelecendo agora a proibição do uso, no Estado de São Paulo, de produtos, materiais ou artefatos que contenham qualquer tipo de amianto (incluindo-se, portanto, a variedade crisotila, ainda autorizada pela lei federal). Em nova Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 3937, julgada em 2017, o Supremo Tribunal Federal adotou entendimento distinto: ao reconhecer o consenso dos órgãos oficiais acerca do caráter cancerígeno do amianto, inclusive em sua variedade crisotila, declarou que a lei federal passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, naquele momento, não mais se compatibilizava com a Constituição de 1988 (BRASIL, 2017, p. 3).

No entanto, a decisão salientou que, em tese, a lei estadual paulista extrapolava os limites da competência suplementar. Nos termos da decisão, não haveria “norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União” (BRASIL, 2017, p. 3). A lei estadual permaneceu vigente devido à declaração de inconstitucionalidade de parte da norma geral, o que acarretou a devolução da competência plena ao ente federado, nos termos do artigo 24, parágrafo 3º, da Constituição da República.

Em suma, o STF reconheceu que há um limite material para o estabelecimento de normas gerais, verificado justamente nas normas principiológicas da Constituição Federal, no presente caso no artigo 225 (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) e 196 (direito à saúde), bem como nos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro em âmbito internacional.

O caso do amianto ainda apresenta novos elementos. Em 2019, o estado de Goiás editou a lei estadual 20.514, cujo teor novamente regulamentava a extração da variedade crisotila de amianto para fins exclusivos de exportação⁴. Do ponto de vista formal, na ausência de regulamentação federal (lei federal 9.055 de 2015 já havia sido parcialmente declarada inconstitucional), os estados passaram a ter competência plena para legislar sobre o tema. No entanto, no aspecto material, o Supremo já manifestou, em decisão com efeito *erga omnes*, a incompatibilidade da extração de qualquer tipo de amianto com os preceitos da Constituição Federal⁵.

A Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho/ANPT ajuizou nova ADI perante o STF, buscando a declaração de inconstitucionalidade da lei estadual de Goiás. O novo processo (ADI 6200) ainda carece de apreciação do pedido cautelar, havendo manifestação da Procuradoria geral da República pela procedência da ação⁶. O caso nos apresenta duas situações normativas pertinentes: (a) a existência de uma lei estadual de São Paulo – lei 10813 - que, na suposta esfera de competência suplementar, buscava trazer critérios protetivos mais rígidos do que a norma geral federal e; (b) a existência de lei estadual de Goiás – lei 20.514 – que na ausência de norma geral, buscou regulamentar plenamente o uso de uma variedade do amianto, ainda que exista entendimento do STF reconhecendo a inconstitucionalidade material de tal regulamentação.

4 **Lei Estadual 20.514:**

Art. 1º Fica autorizado no Estado de Goiás a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila em todo o território do Estado de Goiás.

§ 1º O amianto extraído descrito no caput deste artigo servirá exclusivamente para exportação do minério, seguindo os padrões e normas internacionais de transporte.

5 Saliente-se que, no momento em que este artigo é redigido, o julgamento da ADI 3937 ainda aguardava julgamento de embargos declaratórios, não havendo trânsito em julgado da decisão.

6 A redação do presente artigo é concluída no dia 16 de janeiro de 2022. Eventuais tramitações posteriores na ADI 6200, evidentemente, escapam da apreciação do autor.

Esta última situação (nova lei estadual de Goiás), tem menor interesse para apreciação do problema de pesquisa. A questão da (in)constitucionalidade deve se resolver na apreciação material do conteúdo da lei diretamente face à Constituição Federal, não havendo, a rigor, discussão de possível conflito de competência legislativa.

No entanto, no primeiro caso, o STF inviabilizou o estabelecimento de padrões ambientais mais rígidos pela lei estadual (ADI 2656), não havendo que se falar em competência suplementar, mas em verdadeira contradição material entre lei federal e lei estadual. No caso da ADI 3937, não houve reconhecimento de competência suplementar da nova lei do Estado de São Paulo, mas declaração de inconstitucionalidade da lei federal, a qual, diante de novas informações técnicas, se mostrou contrária aos preceitos constitucionais de proteção do meio ambiente e da saúde.

No entanto, se a lei federal, ao autorizar a utilização de uma espécie de amianto, esgota a possibilidade de regulamentação suplementar dos Estados membros, há que se questionar: qual a esfera de competência que restaria aos estados, nos termos do artigo 24, parágrafo 2º da Constituição Federal? O ministro Edison Fachin, em seu voto durante o julgamento da ADI 3937, trouxe elementos para essa questão. Dialogando com os princípios da razoabilidade e da subsidiariedade, expõe que seria possível superar um conteúdo meramente formal na repartição de competências, reconhecendo-se um aspecto material, “consubstanciado, à semelhança do direito norte-americano, numa presunção de autonomia a favor dos entes menores (*presumption against pre-emption*), para a edição de leis que resguardem seus interesses” (BRASIL, 2017, p. 25).

Assim, apenas quando a lei federal claramente indicar que os efeitos de sua aplicação devem ser suportados pelos entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito regional, determinado tema deve ser disciplinado pelo ente maior.

(...) é necessário não apenas que a legislação federal abstenha-se de intervir desproporcionalmente nas competências locais, como também que, no exercício das competências concorrentes, a interferência das legislações locais na regulamentação federal não desnature a restrição ou autorização claramente indicada por ela. (BRASIL, 2017, p. 25)

De forma mais objetiva ao caso concreto, reitera o Ministro:

Nesse ponto, para que não parem dúvidas acerca da incidência do princípio da subsidiariedade e do cabimento da atuação legiferante estadual, repisa-se: a Lei Federal 9.055/95 é clara ao retirar dos Estados e Municípios a possibilidade de legislar de forma a permitir o consumo do amianto no momento em que veda, em seu art. 1º, sua utilização em todo território nacional. De outro modo, a mesma lei, a partir do art. 2º, permite e disciplina a comercialização do amianto/asbesto apenas da espécie crisotila, abrindo espaço para que, neste ponto, os entes federados atuem, podendo revestir suas respectivas legislações com um caráter mais restritivo ou menos restritivo, em consonância com as peculiaridades verificadas em cada ente (BRASIL, 2017, p. 43).

Nessa linha, em busca da máxima efetivação dos direitos fundamentais, haveria que se pensar a regulamentação federal como um piso de proteção, e não como um teto. Conclui o ministro Fachin, analisando o caso concreto, que a lei paulista versa sobre temas “afeitos à competência concorrente dos Estados-membros (produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde), inexistindo, dessa forma, afastamento claro de

tal competência legislativa dos estados pela legislação federal que rege a matéria”. Conclui, outrossim, que seria constitucional a “lei estadual que, em matéria de competência concorrente, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral, dentro do âmbito de atuação permitido por ela” (BRASIL, 2017, p. 56).

Evidentemente, o julgamento de improcedência dos pedidos formulados na ADI 3937 teve como base a declaração de inconstitucionalidade da lei federal (a partir de um processo de inconstitucionalização). Ainda assim, alguns ministros externaram a inviabilidade de a lei estadual proibir atividade expressamente autorizada por lei federal. Foi o caso, por exemplo, dos ministros Marco Aurélio⁷ e Dias Toffoli⁸.

4. O CASO DA PROIBIÇÃO DO USO DO FOGO NA COLHEITA DA CANA POR LEI ESTADUAL: UMA INVASÃO À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL?

Em 1995, o município de Paulínia aprovou lei municipal 1.952, proibindo totalmente a queima da palha da cana de açúcar no território municipal. A lei visava eliminar uma prática tida como rudimentar no processo de colheita da cana de açúcar e cuja prática causa malefícios de ordem sanitária e ambiental⁹.

A lei municipal foi objeto de Ação Direta de Constitucionalidade proposta pelo Sindicato da Indústria da Fabricação de Álcool do Estado de São Paulo/SIFAESP e pelo Sindicato da Indústria de Açúcar no Estado de São Paulo/SIAESP. O Tribunal de Justiça, em julgamento de primeira instância, declarou a lei municipal constitucional, reconhecendo a competência municipal para legislar sobre o tema. Em sede recursal, o Supremo Tribunal Federal apreciou a possível violação do Município de Paulínia à competência legislativa do Estado de São Paulo, que legislou acerca da matéria através da lei estadual 11.241 de 2002. A referida lei estadual estabeleceu um plano de redução gradativa do uso do fogo, com a eliminação total no ano de 2031 (para áreas não mecanizáveis¹⁰, com declividade superior a 12% e/ou menor de 150 hectares) (BRASIL, 2002).

Em suma, o conflito estabelecido pela lei estadual e municipal versava sobre o nível de proteção ambiental exigido pelo poder público. Na visão do estado de São Paulo, que interpôs

7 Segundo o voto do ministro: “a proibição do comércio pode ensejar um novo capítulo de guerra federativa, no que consiste no embate dos entes políticos em busca de incremento arrecadatório, com prejuízo ao interesse público, considerado o país como um todo. Existe a possibilidade de que Estados e Municípios, pretendendo fomentar a indústria local, acabem inviabilizando a entrada de produtos de outros Estados da Federação (o crisotila, por exemplo, vem do Estado de Goiás)” (STF, 2017, p. 7).

8 Segundo o voto do ministro: “os estados podem ampliar a proteção, estabelecendo novas restrições e condições ao exercício da atividade, bem como regras de segurança e fiscalização mais exigentes, desde que não sejam incompatíveis com a norma geral. Mas os estados não têm competência legislativa para proibir atividade expressamente admitida na lei geral” (STF, 2017, p. 10).

9 Lei municipal nº 1952:
Art. 1º - Fica proibido, sob qualquer forma, o emprego de fogo para fins de limpeza e preparo do solo no Município de Paulínia, inclusive para o preparo do plantio e para a colheita de cana-de-açúcar e de outras culturas.

10 A lei estadual trouxe um conceito para áreas não mecanizáveis: “as plantações em terrenos com declividade superior a 12% (doze por cento), em demais áreas com estrutura de solo que inviabilizem a adoção de técnicas usuais de mecanização da atividade de corte de cana” (artigo 2º, parágrafo 1º, 2).

o recurso extraordinário, a proibição da queima da palha da cana transcende os limites do interesse local do Município de Paulínia, impondo consequências sobre a ordem econômica de todo o Estado. Nessa linha, a competência legislativa estabelecida pelo artigo 30, I da Constituição Federal (legislar sobre assuntos de interesse local) não autorizaria a edição de leis municipais que acarretassem influências socioeconômicas de ordem regional.

A solução proposta pelo Supremo Tribunal Federal (RE 586224) avançou na análise material da decisão política do legislativo municipal, a partir da apreciação do princípio da proporcionalidade. Em linhas gerais, o voto do ministro relator Luiz Fux, que ao final se mostrou vencedor, caminhou na análise das consequências socioeconômicas de uma e outra possibilidade de decisão:

Em outras e pormenorizadas palavras, ao julgar a constitucionalidade do diploma legal municipal, em um prisma socioeconômico, faz-se mister sopesar se o impacto positivo da proibição imediata da queima de cana na produtividade é constitucionalmente mais relevante do que o pacto social em que o Estado brasileiro se comprometeu a conferir ao seu povo o pleno emprego para o completo gozo de sua dignidade (BRASIL, 2015, p. 13).

Ressalte-se que a lei municipal que proibiu a queima da palha da cana foi editada anteriormente à lei estadual. Nessa linha, segundo a regra de competência concorrente estabelecida pelos parágrafos do artigo 24, o conflito legislativo somente nasceria em 2002, quando da edição da lei estadual, que supostamente teria esgotado a esfera de competência legislativa municipal¹¹. A decisão proferida propôs um controle da lei municipal partindo do exame da proporcionalidade na ótica constitucional. Partindo da teoria dos direitos de Robert Alexy, o ministro Luiz Fux analisou em seu voto se a lei era adequada, necessária e proporcional em sentido estrito. A conclusão alcançada foi de que a lei municipal encontrava óbice na apreciação da necessidade (houve excesso na intervenção estatal, havendo meios menos incisivos sobre a esfera jurídica de terceiros) e da proporcionalidade em sentido estrito (através da comparação entre os custos e benefícios da medida restritiva)¹².

Apenas dois votos levantaram a discussão acerca da constitucionalidade material da lei estadual, votos estes proferidos pelo ministro Teori Zavascki¹³ e pela ministra Rosa Weber. Além do mais, apenas a ministra Rosa Weber expressamente reconheceu a possibilidade de a lei municipal se mostrar mais rígida do que leis estabelecidas pelos demais entes federados. A ementa da decisão, no entanto, não se mostra suficientemente objetiva em apontar se estaria caracterizada uma inconstitucionalidade material à Constituição Federal (seja por ter a lei municipal exacerbado o interesse local, seja por ter utilizado de proibição desproporcional aos

11 Este aspecto foi reconhecido pelo ministro relator Luiz Fux: “Há que se contemporizar, numa análise temporal, o conflito legislativo, visto que a lei municipal foi editada muito anteriormente à lei estadual. Assim, enquanto não havia uma política pública planejada para tratar do assunto e, havendo nítido interesse na questão, não é possível identificar problema acerca da existência de tratamento municipal” (STF, 2015, p. 20).

12 Nesse sentido, observa-se sem maiores dificuldades, a partir de todo o exposto no presente caso, que a solução trazida pela legislação ora questionada encontra óbice nas duas fases finais de análise da proporcionalidade, enquanto já se prevê uma solução menos gravosa pelo ordenamento que equilibra de maneira mais correta a relação custobenefício. Desta feita, é intransponível a conclusão pela inconstitucionalidade material da norma em voga. (STF, 2015, p. 24)

13 Nesse sentido, trecho do voto do ministro Teori Zavascki: “Parece-me que não há uma vedação constitucional à edição de uma medida legislativa que venha proibir a queima da palha de cana-deaçúcar. Não me parece que o argumento de que a proibição vai prejudicar empresas ou que vai reduzir a utilização de emprego seja um argumento que possa ser avaliado adequadamente no âmbito do controle concentrado, já que produz, em seu conteúdo, um juízo de política legislativa no Município de Paulínia, em São Paulo. Mas, do ponto de vista formal, a inconstitucionalidade se faz presente, como demonstrou o Ministro Luiz Fux, cujo voto, nesse ponto acompanho” (STF, 2015, p. 45).

fins almejados) ou um conflito de competência formal (por ter a lei estadual superveniente regulamentado matéria outrora definida em lei municipal)¹⁴.

Um terceiro caso, ainda não julgado definitivamente pelo STF, nos apresenta elementos importantes. Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade 861, que tem como temática lei estadual do Estado do Amapá, a qual vedou, em certas circunstâncias, a pesca de arrasto.

5. A VEDAÇÃO DA PESCA DE ARRASTO DE CAMARÕES NO AMAPÁ: O RECONHECIMENTO DA ESFERA DE COMPETÊNCIA DOS ESTADOS FEDERADOS.

No ano de 1993 o Estado do Amapá aprovou a lei estadual nº 64, cujo teor disciplina a proibição da pesca industrial de arrasto do camarão e aproveitamento compulsório da fauna acompanhante dessa pesca na costa do estado do Amapá¹⁵. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 861 foi proposta com uma tripla alegação de inconstitucionalidade: a invasão da competência legislativa da União, o estabelecimento de obrigações inexequíveis ao Poder Executivo e a criação de restrições indevidas ao exercício de profissão.

A ADI foi julgada parcialmente procedente, mantendo a vedação da pesca de arrasto de camarões no período de defeso (art. 1º, I) e no espaço de trinta milhas marítimas contadas da costa (art. 1º, II)¹⁶. A decisão do STF manteve, portanto, a esfera de competência legislativa suplementar dos estados para legislar sobre a matéria, em que pese exista lei federal tratando do tema.

De fato, a lei 11.959 de 2009, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca assegurou uma esfera de autonomia aos estados federados, expondo que compete aos estados “o ordenamento da pesca nas águas continentais¹⁷ de suas respectivas jurisdições, observada a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica” (art. 3º, parágrafo, 2º). No entanto, a lei silenciou no que se refere à competência dos estados para ordenar a pesca no mar territorial e na zona econômica exclusiva, por exemplo. Em suma, a legislação federal, ao estabelecer normas gerais, não trouxe vedação expressa a qualquer tipo de pesca, assinalando apenas que cabe ao poder

14 Acreditamos que, caracterizando-se a segunda possibilidade, não haveria que se falar em inconstitucionalidade da lei municipal, mas em mera suspensão da lei municipal (em interpretação do artigo 24, parágrafo 4º da Constituição).

15 Lei Estadual 64 de 1993 do Amapá:

Art. 1º O Poder Executivo Estadual, através dos órgãos públicos, com atribuições para fiscalizar, controlar e administrar as atividades pesqueiras, de acordo com o art. 220, Incisos I, II, e III da Constituição do Estado do Amapá, veda a pesca industrial de arrasto de camarões na costa estadual, nos casos de :

I - período de defeso, estabelecido por Lei, de 20 de dezembro a 20 de março;

II - pesca de arrasto a menos de trinta milhas marítimas da costa;

III - barcos estrangeiros arrendados que não contribuírem com transferência de tecnologia e melhores inovações, do que os barcos brasileiros, na diminuição da pesca predatória e no maior aproveitamento da fauna acompanhante.

16 A inconstitucionalidade foi declarada sobre o artigo 1º, III da lei, na medida em que o estado do Amapá teria invadido a competência da União para legislar sobre embarcações. Da mesma forma, também foi declarada inconstitucional a expressão “priorizar as empresas instaladas no Estado” contida no artigo 3º, caput, que teria afrontado o princípio da isonomia em seu aspecto federativo.

17 A própria lei 11.959 conceitua águas continentais como os rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de água não marinha, naturais ou artificiais, e os canais que não tenham ligação com o mar (art. 2º, XIV).

público conciliar “o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais” (art. 3º, caput).

Ainda assim, o STF reconheceu que a lei 11.959 se limitou a estabelecer normas gerais, podendo os Estados estabelecer restrições visando a proteção ambiental, inclusive proibindo modalidades de pesca. A definição da fronteira entre a noção de interesse geral e a competência suplementar dos estados federados novamente se mostra instigante, havendo uma zona de incerteza na precisão desta fronteira¹⁸. No caso concreto da lei estadual do Amapá, o STF reconheceu a competência suplementar para que o Estado estabelece regulamentos protetivos mais rígidos, ainda que esta imposição traga consequências sobre esferas econômicas e produtivas da esfera privada.

No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na Lei nº 11.959/2009), 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 prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente (STF, 2020, p. 1).

O trecho do voto acima transcrito apresenta elementos significativos, mas que invariavelmente restam num campo de subjetividade. O exaurimento dos efeitos (da norma estadual) dentro dos respectivos limites territoriais, quando analisado no ponto de vista econômico, se mostra de difícil concretude absoluta, na medida em que toda atividade econômica traz algum grau de repercussão (mais elevado, ou mais tímido) sobre a economia nacional (do ponto de vista arrecadatório, por exemplo). A vedação da proteção insuficiente, por sua vez, traz uma imposição aos demais entes federados: caso a norma geral traga parâmetros protetivos vagos ou a mera delegação de competência aos demais entes federados, cabe a estes estabelecerem normas suficientemente protetivas dos bens e serviços ambientais em análise. Ou seja, a norma suplementar jamais poderia ser menos protetiva do que a norma geral (federal), já que entraria em conflito com esta e, inevitavelmente, traria um prejuízo aos demais entes federados que restassem com um sistema mais rígido. No entanto, nada impediria que a legislação suplementar trouxesse disposição de maior proteção em relação à norma geral. O exaurimento dos efeitos da norma suplementar dentro do território do Estado deve ser analisado sob a luz da noção de razoabilidade: somente deve ser vedada a restrição que cause sério risco à harmonia federativa.

Outros estados atualmente enfrentam discussão semelhante, a qual aguarda análise da (in)constitucionalidade perante o STF. No Estado do Rio Grande do Sul, a lei estadual 15.223 de 2018 instituiu a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca. A lei apresentou uma

18 Para demonstrar a indefinição do conceito de normas gerais, o voto da ministra Rosa Weber fez menção à precedente da Suprema Corte dos Estados Unidos: *Trata-se do tipo de perplexidade que afligiu o Justice Potter Stewart, da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, quando, em 1964, no julgamento do caso Jacobellis v. Ohio, se viu incapaz de formular uma definição do conceito de pornografia. Defrontado com a insuperável dificuldade de expressar em termos conceituais o motivo que o levou a concluir que o filme Les Amants, do diretor de cinema francês Louis Malle, não traduzia obscenidade, e portanto estaria ao abrigo da proteção conferida à livre expressão pela Primeira Emenda da Constituição daquele país, se limitou a registrar: eu sei o que é quando eu vejo (“I know it when I see it”)* (STF, 2020, p. 13).

vedação para a pesca de arrasto por embarcações motorizadas em todo o território estadual, incluindo o trecho de 12 milhas náuticas da zona costeira (correspondente ao mar territorial)¹⁹.

O Partido Liberal ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 6218), alegando, em suma, (a) que a lei estadual extrapolaria a competência legislativa estabelecido pela Constituição, ao legislar sobre bem público da União – o mar territorial (CF, art. 20, VI); (b) que a lei estadual contraria portaria federal (portaria SUDEPE N-26, 28 de julho de 1983), a qual limita em 3 milhas o trecho de vedação da pesca de arrasto e, (c) que a lei estadual implica em prejuízos econômicos, na medida em que cerca de 3500 embarcações de diferentes estados da federação estariam sendo prejudicadas pela vedação da lei gaúcha. Em dezembro de 2020, após pedido de reconsideração da decisão que indeferiu o pedido cautelar, o Ministro Nunes Marques (que assumiu a relatoria do processo), deferiu a suspensão provisória de dispositivos da lei estadual. Segundo a decisão, estaria configurado o *periculum in mora*, na medida em que a vedação da pesca de arrasto traria prejuízos às populações de pescadores artesanais.

A decisão cautelar proferida na ADI 6218 contrariou entendimento do plenário do STF proferido quando do julgamento da ADI 861 (que reconheceu a constitucionalidade da lei do Amapá cujo teor vedou a pesca de arrasto do camarão). Além da temática da competência legislativa acerca de atividades econômicas em mar territorial, o julgamento da ADI deve adentrar na temática da repercussão da vedação da pesca de arrasto sobre outros estados federados (na medida em que boa parte das embarcações prejudicadas são de estados vizinhos²⁰).

6. AS NORMATIZAÇÕES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO E A VEDAÇÃO DA CAÇA: UMA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA?

O quarto e último caso cuja análise se propõe diz respeito à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350 a qual debateu a constitucionalidade do artigo 204 da Constituição do estado de São Paulo. O dispositivo proibiu a caça no território de São Paulo, utilizando a expressão “sob qualquer pretexto²¹. A ADI foi proposta pela Procuradoria Geral da República em 1990, alegando-se em suma que, em havendo lei federal que autorizava a caça (lei federal nº 5.197 de 1967), a Constituição de um estado não poderia vedá-la, sob qualquer pretexto.

A lei federal nº 5.197 apresenta normas gerais acerca da proteção da fauna. O texto expressamente vedou a caça de animais que vivem fora de seus cativeiros²² (art. 1º), proi-

19 Lei do Estado do Rio Grande do Sul nº 15.223 de 2018:

É proibida a pesca: (...)

VI - mediante a utilização de: (...)

e) toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado.

20 Observe-se, nessa linha, que o próprio Estado de Santa Catarina requereu seu ingresso no feito na condição de *amicus curiae*.

21 Constituição do Estado de São Paulo.

Artigo 204 - Fica proibida a caça, sob qualquer pretexto, em todo o Estado.

22 Lei nº 5.197/1967. (...)

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.

bindo outrossim a pesca profissional (art. 2º). No entanto, a lei federal exceptuou a regra geral, expondo que, se peculiaridades regionais comportarem o exercício da caça, o poder público federal pode permiti-lo (art. 1º, parágrafo 1º). Nessa linha, duas modalidades de caça poderiam ser permitidas, com previsão na própria lei federal estabelecidora de normais gerais: a caça de controle (quando espécies silvestres causem risco à agricultura e à saúde pública)²³ e a caça científica (denominada pela lei de coleta)²⁴.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI, reconheceu que a lei federal não poderia ser contrariada pela suplementação realizada pela Constituição de São Paulo. No entanto, a decisão não vislumbrou a caracterização de contradição, manifestando que a vedação estadual deve ser interpretada conforme a Constituição, incorporando na lei paulista as exceções trazidas pela norma geral (autorização para caça de controle e científica). Embora o artigo 204 da Constituição de São Paulo não tenha, portanto, sido declarado inconstitucional, ele incorporou as possibilidades de caça estabelecidas pela lei federal.

Em sentido semelhante, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5977 apreciou a constitucionalidade de lei estadual de São Paulo que também proibia a caça. A lei nº 16.784 de 2018 repetiu a proibição de caça observada no artigo 204 da Constituição Estadual, utilizando a expressão “em todas as suas modalidades, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo” (art. 1º). A redação trouxe uma exceção relacionada à caça de controle, a qual, no entanto, somente poderia ser realizada por agentes governamentais²⁵. Além do mais, a lei paulista não trouxe exceção relacionada à caça científica, restando silente nesse ponto.

Ambos os pontos foram objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, em face da possível invasão de competência legislativa da União que, ao estabelecer as normas gerais através da lei 5.197, expressamente havia autorizado a caça de controle (mesmo realizada por agentes não governamentais) e a caça científica. Segundo a decisão, em ambos os pontos o legislador estadual extrapolou a sua competência, adentrando em matéria já legislada (com o status de norma geral) pela União: no caso da caça de controle, trazendo vedação não prevista na lei federal (caça realizada apenas por agentes estatais); no caso da caça científica, omitindo uma possibilidade prevista pela norma geral. Nessa linha, trecho do voto do ministro relator Ricardo Lewandowski²⁶:

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

23 Lei 5197/1976. (...). Art. 3º. Parágrafo 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.

24 Lei 5197/1976. (...) 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.

25 Lei estadual de São Paulo nº 16.784 de 2018. 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.

26 A decisão não foi unânime (os ministros Marco Aurélio e Celso de Mello votaram pela improcedência dos pedidos veiculados na ADI). O voto do Ministro Marco Aurélio rejeitou qualquer contradição entre as ordens estadual e federal: “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” (STF, 2020, p. 22).

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 (STF, 2020, p. 18).

Nessa linha, a tentativa da lei estadual de impor restrições mais rígidas à caça restou afastada no âmbito do controle de constitucionalidade. A ementa da decisão reconheceu a inconstitucionalidade do artigo 3º da lei (caça de controle realizado apenas por agentes governamentais) e a nulidade parcial do artigo 1º, sem redução de texto, excluindo da vedação absoluta de caça tanto a coleta de animais nocivos, como a caça destinada a fins científicos.

7. LIMITES À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL DOS ENTES FEDERADOS: HÁ ELEMENTOS PARA UM APROFUNDAMENTO NA AUTONOMIA FEDERALISTA?

A análise dos julgamentos do supremo Tribunal Federal em casos que envolveram conflitos de competência legislativa em matéria ambiental, desenvolvida nos capítulos anteriores, permite o desenvolvimento de alguns apontamentos. Como encaminhamento preliminar, é possível afirmar que não se observa uma diretriz esclarecedora acerca da amplitude da competência legislativa dos estados membros e dos municípios para complementar as eventuais normas gerais aprovadas pela União. Do mesmo modo, não se consegue identificar nas decisões apresentadas qual seria o limite da esfera legislativa da União para deliberar sobre normas gerais. O quadro abaixo auxilia a compreensão de tais afirmações.

Quadro 1 - Resumo das decisões proferidas pelo STF

Processo	Ano do julgamento	Resumo	Decisão do STF
ADI 2656	2003	Lei federal (normal geral) autorizava a extração, industrialização e comércio de espécie de amianto. Lei estadual de São Paulo (mais rígida) vedava a extração, industrialização e comércio de qualquer espécie de amianto no território de São Paulo.	Lei estadual foi declarada inconstitucional por invadir esfera de competência legislativa da União
ADI 3937	2017	Lei federal (norma geral) autorizava a extração, industrialização e comércio de espécie de amianto. Lei estadual de São Paulo (mais rígida) vedava a extração, industrialização e comercialização de qualquer espécie de amianto no território de São Paulo.	Trecho da lei federal que autorizava uma espécie de amianto foi declarada inconstitucional, restando o estado de São Paulo com competência legislativa plena.

RE 586224	2015	Lei do estado de São Paulo (norma geral) autorizava queima da palha da cana de açúcar no processo de colheita, com redução gradativa da prática. Lei municipal (mais rígida) do município de Paulínia vedava totalmente a queima da palha da cana.	Lei municipal foi declarada inconstitucional foi invadir competência legislativa do estado de São Paulo.
ADI 861	2020	Lei federal (norma geral) estabeleceu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca, silenciando acerca de qualquer proibição da pesca de arrasto no trecho das 30 milhas náuticas. Lei estadual do Amapá (mais rígida) instituiu a vedação da pesca industrial de arrasto do camarão no trecho de 30 milhas náuticas.	A decisão reconheceu a competência legislativa do estado do Amapá para suplementar a legislação federal, não havendo contradição entre lei federal e estadual.
ADI 350	2020	Lei federal (norma geral) vedava, como regra geral, a caça, mas autorizava expressamente a caça de controle e a caça científica. Constituição do estado de São Paulo (mais rígida) vedava a caça "sob qualquer pretexto".	Decisão conferiu interpretação conforme a Constituição na expressão "sob qualquer pretexto", de modo que não se incluem na vedação da Constituição paulista a caça para fins de controle e a coleta para fins científicos.
ADI 5977	2020	Lei federal (norma geral) vedava, como regra, a caça, mas autorizava expressamente a caça de controle e a caça científica. Lei estadual de São Paulo (mais rígida) vedava a caça, utilizando-se a expressão "em todas as suas modalidades, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo". A lei paulista autorizava apenas a caça de controle, a qual, no entanto, somente poderia ser realizada por agentes governamentais.	Artigo 3º, caput, da lei estadual foi declarada parcialmente inconstitucional (limitava o controle populacional aos agentes governamentais) e o artigo 1º foi declarado nulo, sem redução de texto (excluindo-se da sua incidência a coleta de animais nocivos mediante licença de autoridade e a coleta para fins científicos).

O conjunto das decisões permite apontar uma tendência da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal para declarar a inconstitucionalidade de leis que, ao suplementar as normas gerais, traga algum nível de oposição, ainda que estas tenham incidência e repercussão prática nos seus respectivos territórios. O debate sobre eventual excesso legislativo da União (ou dos estados membros) ao estabelecer normas gerais não foi recepcionado nas decisões, restando as normas gerais prevalecentes, independentemente do reduzido nível de autonomia legislativa deixado para a competência suplementar. Como apontamento inicial, é possível afirmar que as leis suplementares (sejam dos estados, sejam dos municípios), ao estabelecer parâmetros mais protetivos em relação às normas gerais, tendem a ser localizadas em um campo de inconstitucionalidade, na medida em que invadem a competência legislativa de outro ente federado.

Os casos analisados demonstram que a apreciação das normas gerais se concentrou sobre a eventual inconstitucionalidade destas em face da Constituição Federal. É o que se evidenciou na ADI 3937 (ao reconhecer o processo de inconstitucionalização da lei federal 9055) ou no RE 586224 (ao não vislumbrar inconstitucionalidade na lei do estado de São Paulo que autorizou o uso do fogo na colheita da cana dentro de um plano regressivo). Nesses casos, a apreciação da norma geral relaciona-se prioritariamente à vedação de uma proteção insufi-

ciente do meio ambiente. Em sendo assegurada pela normal geral um parâmetro suficiente de proteção, não poderia a competência suplementar adentrar na esfera já legislada, ainda que vise qualificar o sistema protetivo.

O argumento relacionado às repercussões econômicas da norma mais protetiva também é observado nas decisões. Nessa linha um exame de proporcionalidade deve ser realizado no caso concreto, visando aferir se a norma suplementar traz repercussões excessivas. O voto do ministro Luiz Fux no julgamento do RE 586.224 demonstra esse argumento:

Por esse motivo, caso reconheça a legitimidade e/ou a constitucionalidade da proibição imediata da queima de cana, este Supremo Tribunal terá observado e entendido como razoável o impacto econômico da perda de substancial fatia da geração de renda e emprego em todo país, haja vista o reconhecimento de repercussão geral por esta Corte. (...)

Acrescendo a esse quadro brevemente exposto, um fator que considero ser de grande relevância e que tem imperiosa influência na decisão é a baixa escolaridade dos trabalhadores do cultivo da cana-deaçúcar. Afinal, o aspecto socioeconômico não pode, de maneira alguma, ser desconsiderado no presente caso. (...)

É certo, pois, que a mera e direta proibição não se coaduna, nesta esteira, com os valores constitucionais perseguidos pela sociedade, visto que o evidente aumento no índice de desemprego abrupto trará reflexos econômicos no âmbito nacional interno, no sentido de que haverá menor circulação de riqueza e, sob o ponto de vista externo, cumpre lembrar que altas taxas de desemprego contribuem para a diminuição do grau de confiabilidade no país, tanto no campo da economia, quanto da política.

Renato Monteiro Rezende em análise de decisões proferidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal, destaca igualmente o argumento da uniformização normativa no território nacional:

Nos exemplos referidos, identifica-se uma tendência da Corte no sentido de eleger o aspecto da necessidade de uniformização nacional de determinados temas como razão para justificar uma atuação do Congresso Nacional, no âmbito da legislação concorrente, que não se limite a fixar diretrizes com grau de abstração mais elevado. E isso pode ocorrer tanto para assegurar standards mínimos de cumprimento de princípios constitucionais, quanto para evitar que os entes federados se excedam na legislação de resguardo dos valores tutelados, malferindo, com isso, outros princípios constitucionais (REZENDE, 2013, p. 46).

O problema do excesso legislativo em sede de normas gerais, acarretando um esgotamento das possibilidades de normatização suplementar, não é observado nas decisões. Deste modo, parece reduzido o espaço da competência suplementar no intuito de qualificar os sistemas de proteção ambiental em relação às normas gerais (sobretudo federais). A noção de que as normas gerais poderiam se consubstanciar em standards mínimos de proteção (passíveis de aprofundamento regional ou local) é substituído por uma lógica em que as normas gerais podem esgotar a regulamentação ambiental.

8. CONCLUSÃO

A temática dos conflitos de competência legislativa em matéria ambiental continua a instigar as investigações acadêmicas. A Constituição Federal de 1988 visou estabelecer um sistema de repartição de competências legislativas ambientais colaborativo, assegurando esferas de autonomia entre os diferentes entes federados. Nessa linha, o estabelecimento de normas gerais restaria de competência da União, restando aos demais entes uma competência suplementar.

O presente artigo visou investigar a possibilidade de os estados e os municípios, dentro de sua esfera de competência legislativa, aprofundar os sistemas e critérios de proteção ambiental estabelecidos pelas normas gerais (normalmente aprovadas pela União Federal). Para tanto, foram selecionados julgamentos do Supremo Tribunal Federal que trataram de conflitos de competência legislativa em matéria ambiental.

Os casos analisados permitem ao menos três apontamentos: (a) há uma tendência do STF em reconhecer a invasão de competência dos estados e dos municípios, sempre que a norma suplementar apresentar algum nível de contradição com a norma geral; (b) há uma tendência para não se enfrentar o eventual excesso legislativo das normas gerais, salvo quando a norma geral afronta o texto constitucional, acarretando uma proteção insuficiente; (c) há uma tendência de reconhecimento da inconstitucionalidade das normas suplementares sempre que estas acarretaram algum tipo de repercussão socioeconômica perante outros entes federados.

Desse conjunto de afirmações pode-se concluir que os estados e municípios, em sua competência legislativa suplementar, possuem tímido espaço para qualificação das diretrizes ambientais estabelecidas em sede de normas gerais. Breves críticas poderiam ser apresentadas a esse apontamento. O sistema de competência concorrente sugere que as normas gerais estabeleceriam *standards* protetivos mínimos, os quais poderiam ser qualificados e aprofundados pelos demais entes federados, em atenção às peculiaridades regionais e locais. Deste modo, o federalismo ambiental autorizaria que determinadas regiões estabelecessem sistemas ambientais conectados às suas circunstâncias culturais, sociais e ambientais, as quais são de difícil identificação e normatização pelo legislador federal.

O julgamento da ADI 861 parece ter sido uma exceção nesse contexto, tendo em vista que o STF reconheceu a possibilidade de um estado membro vetar determinada prática econômica, ainda que a lei federal não tivesse introduzido qualquer tipo de vedação (e ainda que esta vedação possa acarretar efeitos socioeconômicos sobre estados territorialmente vizinhos). No entanto, não parece se tratar de uma alteração nos rumos jurisprudenciais. O federalismo ambiental brasileiro confirma um histórico de centralidade política da União, que tende a esgotar as possibilidades legislativas da política ambiental, restando os estados e municípios com possibilidades legislativas reduzidas (eu em temas de pequena centralidade na política ambiental)²⁷.

27 Em sentido semelhante conclui Paulo de Bessa Antunes: Os tribunais, quando chamados a decidir conflitos federativos relacionados à repartição de competência, quase que à unanimidade, têm sustentado a prevalência das normas federais sobre as locais, como forma de fixar um pressuposto ambiental mínimo aplicável em todo o estado federal (ANTUNES, 2019, p. 88).

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. Federalismo e Proteção do Meio Ambiente: o papel do Federalismo Cooperativo. **Direito das Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, p. 59-91, jul./dez. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADI 2656**. Requerente: Governador do Estado de Goiás. Intimado: Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. Relator Ministro Maurício Côrrea. Julgamento em 08/05/2003. Inteiro teor da decisão, 2003. disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266877>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 586224**. Recorrente: Estado de São Paulo. Recorrido: Câmara Municipal de Paulínia. Relator Ministro Luiz Fux. Julgamento em 05/03/2015. Inteiro teor da decisão, 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8399039>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADI 3937**. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator Ministro Marco Aurélio. Julgamento em 24/08/2017. Inteiro teor da decisão, 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749028439>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADI 861 Amapá**. Requerente: Governador do Estado do Amapá. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado do Amapá. Relatora ministra Rosa Weber. Julgamento em 06/03/2020. Inteiro teor da decisão, 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752869001>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADI 5977**. Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro/PTB. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator Ministro Ricardo Lewandowski. Julgamento em 29/06/2020. Inteiro teor da decisão disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15343977088&ext=.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADI 2435**. Requerente: Confederação Nacional do Comércio/CNC. Intimado: Governador do estado do Rio de Janeiro. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Julgamento em 21/12/2020. Inteiro teor da decisão. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755439598>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade/ADI 350**. Requerente: Procurador-Geral da República. Intimado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Relator Ministro Celso de Mello. Julgamento em 21/06/2021. Inteiro teor da decisão. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348333455&ext=.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2022.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Normas gerais e competência concorrente. Uma exegese do art. 24 da Constituição Federal. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 90, p. 245-251, 1995.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Textos para Discussão nº 121: Normas Gerais Revisitadas: a competência legislativa em matéria ambiental**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisa/Senado Federal, 2013.

SÃO PAULO. **Lei n. 11.241, de 11 de setembro de 2002**. Dispõe sobre a eliminação gradativa da queima da palha da cana-de-açúcar e dá providências correlatas. Disponível em: <http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/index.htm>. Acesso em: 25 fev. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. Malheiros: São Paulo, 2005.

Dados do processo editorial

- Recebido em: 28/03/2022
- Controle preliminar e verificação de plágio: 02/04/2022
- Avaliação 1: 06/04/2022

- Avaliação 2: 21/05/2022
- Decisão editorial preliminar: 21/05/2022
- Retorno rodada de correções: 05/07/2022
- Decisão editorial/aprovado: 10/07/2022

Equipe editorial envolvida

- Editor-chefe: 1 (SHZF)
- Editor-assistente: 1 (ASR)
- Revisores: 2