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.

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.

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 prática que coloque em risco sua função ecológica, provoque a extinção ou submetam 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:

“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 expreso 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).

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 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 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 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 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, 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.