



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5977

Requerente: Partido Trabalhista Brasileiro

Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

Meio ambiente. Proteção da fauna. Controle da caça. Lei estadual nº 16.784/2018, que "proíbe a caça no Estado de São Paulo e dá outras providências". Mérito. Alegação de inconstitucionalidade formal, por afronta à competência legislativa da União para dispor, em caráter geral, sobre normas atinentes à caça. Ao tutelar a fauna, a legislação nacional estabelece regras gerais de vedação e, também, de autorização excepcional da prática da caça, contemplando finalidades científicas, de proteção da produção agrícola e de controle sanitário. O exercício, pelo Estado-membro, da competência concorrente na matéria pode expandir as hipóteses de exceção estabelecidas na legislação geral, mas não pode suprimi-las no seu essencial, tal como pretendido pelo artigo 3º da lei estadual. Necessidade de interpretação conforme do artigo 1º, caput. Manifestação pela procedência parcial do pedido.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

A Advogada-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro, tendo por objeto a Lei estadual nº 16.784, de 28 de junho de 2018, que “*proíbe a caça no Estado de São Paulo e dá outras providências*”. Eis o teor do diploma legal impugnado:

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) Ufesp, dobrada na reincidência.

Parágrafo único - A multa será aumentada até o triplo se a caça é praticada: 1. contra animal pertencente a espécie rara ou ameaçada de extinção; 2. com emprego de método ou instrumento capaz de provocar destruição em massa; 3. em áreas protegidas, ou em unidades de conservação.

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

O autor sustenta que a lei questionada, ao dispor sobre a caça de animais, violaria a competência da União para legislar sobre normas gerais

atinentes à caça, prevista no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal¹. Sob tal perspectiva, entende que a conduta do Estado de São Paulo teria extrapolado sua competência legiferante supletiva e, em última análise, ferido o princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Carta Republicana²).

Defende, outrossim, que o artigo 37 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1988³, autorizaria a caça, objetivando a preservação da vida e da dignidade da pessoa humana, e demonstraria a inconstitucionalidade formal da norma sob investiva, uma vez que essa estaria subordinada àquela.

Além disso, acrescenta que o artigo 2º da Instrução Normativa do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis nº 3, de 03 de janeiro de 2013⁴, autorizaria a atividade de caça de javali-europeu, com vistas ao controle populacional da espécie, mediante autorização e fiscalização do Exército Brasileiro.

Diante de tal quadro, conclui que “*o legislador estadual ao editar a*

¹ “Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;”. (Grifou-se).

² “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

³ “Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II - para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III - (VETADO)

IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.”

⁴ “Art. 2º Autorizar o controle populacional do javali vivendo em liberdade em todo o território nacional.

§ 1º - Para os fins previstos nesta Instrução Normativa, considera-se controle do javali a perseguição, o abate, a captura e marcação de espécimes seguidas de soltura para rastreamento, a captura seguida de eliminação e a eliminação direta de espécimes.

§ 2º - O controle do javali será realizado por meios físicos, observado o art. 10 da Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967, e demais diplomas normativos que regulem a matéria.”

Texto disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/02/2013&jornal=1&pagina=88&totalArquivos=192>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

Lei 16.784/2018, que proíbe a caça, em qualquer modalidade, sob qualquer pretexto, forma e para qualquer finalidade, em todo o Estado de São Paulo, infringiu frontalmente o texto de federal, devendo ser declarada a sua inconstitucionalidade, tornando-o os efeitos nulos desde sua publicação” (fl. 19 da petição inicial).

Com esteio nesses argumentos, o requerente pede a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da lei questionada e, no mérito, a declaração da sua inconstitucionalidade.

O processo foi distribuído ao Ministro Relator Ricardo Lewandowski, que, nos termos do rito previsto pelo artigo 12 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações às autoridades requeridas, bem como determinou a oitiva da Advogada-Geral da União e da Procuradora-Geral da República.

O Gabinete do Deputado Estadual Roberto Tripoli, do Estado de São Paulo, apresentou petição nos autos da presente ação direta, através da qual defendeu que a lei impugnada não teria por objeto proibir o controle populacional de animais por órgãos públicos, tampouco o abate de animais nocivos, quando praticado em estado de necessidade.

Acrescentou que a Instrução Normativa citada pelo autor, em contraposição à legislação federal que disciplina a matéria, autorizaria não apenas o controle populacional de javalis, mas a caça de todas as espécies animais, sem nenhum controle estatal da atividade. Sustentou, ademais, que a incumbência de controlar espécies nocivas é do Poder Público e não de particulares, que objetivam a diversão e deixam de realizar a efetiva contenção populacional.

Acrescentou que a caça de javalis somente poderia ter sido liberada mediante a elaboração estudo de avaliação de riscos, o que não ocorreu na espécie. Por fim, aduziu que, em consonância com manifestação proferida por esse Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350, não há, no âmbito federal, lei que permita a prática da caça, de modo que aos Estados é conferido espaço para atuar supletivamente quanto à matéria.

Em atendimento à solicitação formulada pelo Ministro Relator, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo apontou, inicialmente, que a Constituição daquele ente federativo também vedaria a caça em seu território, e que o tema já seria objeto de discussão na Ação Direta de Constitucionalidade nº 350, a qual se encontra em julgamento nessa Corte Constitucional.

Acrescentou, ainda, que *“em sede de competência concorrente, em que há uma superposição de planos legislativos, não cabe o controle abstrato de constitucionalidade quando, para verificar se houve ou não invasão de competência da esfera da União pela lei estadual, torna-se necessário o exame da legislação federal”* (fl. 5 da petição inicial).

Quanto ao mérito, sustentou que a lei sob investida não afrontaria a competência da União para editar normas gerais sobre os temas listados no artigo 24, inciso VI, da Carta de 1988, e que seu teor estaria em sintonia com a legislação federal atinente à matéria.

Por sua vez, o Governador do Estado de São Paulo argumentou que o diploma hostilizado teria sido sancionado com o objetivo de coibir práticas violentas contra animais, encontrando-se, destarte, adstrito ao sistema constitucional de repartição de competências e em harmonia com a legislação

federal correspondente.

Na sequência, vieram os autos para manifestação da Advogada-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme visto, o autor sustenta a inconstitucionalidade formal da Lei estadual nº 16.784/2018, ao argumento de que o Estado de São Paulo teria invadido a competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais atinentes à caça, o que, de consequência, teria violado os artigos 2º; e 24, inciso VI, do Texto Fundamental.

A respeito das questões suscitadas na petição inicial, cumpre notar, em primeiro plano, que a delimitação de competências é imprescindível para a própria existência do federalismo, cabendo à Constituição da República definir as atribuições de cada unidade federada, de modo a determinar, inclusive, os limites de sua atuação legislativa. Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que, *“na organização de um Estado Federal, questão fundamental é a da repartição de competências entre os entes federativos”*⁵.

A Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo⁶ do federalismo brasileiro (artigo 1º da Lei

⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 165.

⁶ Conforme aponta José Afonso da Silva, *“na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal. ‘Poderes’, aí, significa a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”*. SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 260.

Maior⁷).

Verifica-se, nessa linha, que a Carta Constitucional atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios competência comum para proteger o meio ambiente, preservar as florestas a fauna e a flora. Além disso, o Texto Fundamental confere à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência concorrente 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. Confira-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

⁷ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:”

Extrai-se da sistemática instituída pelo artigo 24 da Constituição Federal que, tratando-se de competência concorrente, a primazia para a elaboração das normas gerais foi atribuída à União, que legisla no interesse nacional, estabelecendo diretrizes a serem observadas pelos demais entes federados.

Por sua vez, aos Estados e ao Distrito Federal cabe suplementar a legislação nacional, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, “o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas”⁸.

Acerca do que sejam normas gerais, Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁹ ressaltou que o estabelecimento de diretrizes nacionais cabe à norma geral, restando aos Estados-membros editar normas particularizantes que permitam a aplicação daquelas em seus respectivos âmbitos políticos. Confira-se:

(...) normas gerais são declarações principiológicas que cabe à União editar, no uso de sua competência concorrente limitada, restrita ao estabelecimento de diretrizes nacionais sobre certos assuntos, que deverão ser respeitadas pelos Estados-Membros na feitura de suas legislações, através de normas específicas e particularizantes que as detalharão, de modo que possam ser aplicadas, direta e imediatamente, às relações e situações concretas a que se destinam, em seus respectivos âmbitos políticos.

Referido doutrinador aduz, outrossim, que as normas gerais se caracterizam por serem nacionais, sobretudo em uma Federação, pois têm por finalidade preservar “aquilo que a Constituição quer que seja nacional”, ou seja, “seu fim é a uniformização do essencial sem cercear o acidental, peculiar das

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30ª ed. Malheiros: São Paulo, 2008, p. 481.

⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 159.

unidades federadas”, o que “se justifica na medida em que a excessiva diversificação normativa prejudique o conjunto do país”¹⁰.

Logo, apenas no caso de inexistência de lei federal sobre normas gerais é que os Estados podem exercer a competência legislativa plena, restando-lhes, nas demais hipóteses, a atribuição de suplementar a legislação editada pela União.

Na espécie, o requerente alega que a Lei nº 16.784/2018, do Estado de São Paulo, invadiria a esfera de competência legislativa da União, considerando que a legislação federal já teria disciplinado a matéria.

Cumpra inicialmente pontuar que o artigo 225, § 1º, inciso VII, da Carta Republicana estabelece que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está conectada ao explícito dever atribuído ao Poder Público de proteger a fauna, restando vedada qualquer prática que coloque em risco sua função ecológica, provoque a extinção de espécies ou submeta animais a crueldade. Confira-se:

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.

¹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Competência concorrente limitada. O problema da conceituação das normas gerais*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 25, nº 100, out./dez. 1988, p. 158/159.

No desempenho de sua competência normativa geral para a defesa da fauna, a União editou a Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967, cujo artigo 1º estabeleceu, em seu *caput*, uma ampla regra proibitiva, vedando a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de animais.

O mesmo sentido de vedação é retomado, e inclusive reforçado, na própria Lei nº 5.197/1967 – quanto a modalidades de caça mais agressivas, caso da profissional, proscrita em termos categóricos pelo artigo 2º¹¹ – e em outros diplomas federais aprovados mais contemporaneamente, que instituíram um regime sancionatório, administrativo e penal, para tutelar de forma mais abrangente a fauna nacional.

A corroborar isso, os artigos 18, § 6º; e 19, § 3º, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, proíbem a prática de caça amadorística ou profissional em reservas extrativistas e de fauna. Confira-se:

Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.

(...)

§ 6º São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional.

(...)

Art. 19. A Reserva de Fauna é uma área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos.

(...)

§ 3º É proibido o exercício da caça amadorística ou profissional.

¹¹ “Art. 2º É proibido o exercício da caça profissional.”

No mesmo viés, os artigos 29 e 37 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que “*dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências*”, cominando tipos penais com as seguintes previsões:

Art. 29. Matar, perseguir, caçar, apanhar, utilizar espécimes da fauna silvestre, nativos ou em rota migratória, sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente, ou em desacordo com a obtida:

Pena - detenção de seis meses a um ano, e multa.

§ 1º Incorre nas mesmas penas:

I - quem impede a procriação da fauna, sem licença, autorização ou em desacordo com a obtida;

II - quem modifica, danifica ou destrói ninho, abrigo ou criadouro natural;

III - quem vende, expõe à venda, exporta ou adquire, guarda, tem em cativeiro ou depósito, utiliza ou transporta ovos, larvas ou espécimes da fauna silvestre, nativa ou em rota migratória, bem como produtos e objetos dela oriundos, provenientes de criadouros não autorizados ou sem a devida permissão, licença ou autorização da autoridade competente.

§ 2º No caso de guarda doméstica de espécie silvestre não considerada ameaçada de extinção, pode o juiz, considerando as circunstâncias, deixar de aplicar a pena.

§ 3º São espécimes da fauna silvestre todos aqueles pertencentes às espécies nativas, migratórias e quaisquer outras, aquáticas ou terrestres, que tenham todo ou parte de seu ciclo de vida ocorrendo dentro dos limites do território brasileiro, ou águas jurisdicionais brasileiras.

§ 4º A pena é aumentada de metade, se o crime é praticado:

I - contra espécie rara ou considerada ameaçada de extinção, ainda que somente no local da infração;

II - em período proibido à caça;

III - durante a noite;

IV - com abuso de licença;

V - em unidade de conservação;

VI - com emprego de métodos ou instrumentos capazes de provocar destruição em massa.

§ 5º A pena é aumentada até o triplo, se o crime decorre do exercício de caça profissional.

§ 6º As disposições deste artigo não se aplicam aos atos de pesca.

(...)

Art. 37. Não é crime o abate de animal, quando realizado:

I - em estado de necessidade, para saciar a fome do agente ou de sua família;

II - para proteger lavouras, pomares e rebanhos da ação predatória ou destruidora de animais, desde que legal e expressamente autorizado pela autoridade competente;

III - (VETADO)

IV - por ser nocivo o animal, desde que assim caracterizado pelo órgão competente.

É essencial salientar, todavia, que a despeito de positivar um controle rigoroso da prática da caça, a legislação nacional não hesita em reconhecer que, em circunstâncias excepcionais, ela também constitui um meio útil para viabilizar a tutela de outros interesses públicos relevantes.

Isso pode ser deduzido da leitura dos últimos dois incisos que se vem de reproduzir acima, em que a própria lei de crimes ambientais reconhece hipóteses de exclusão de antijuridicidade a serem consideradas quando a eventual eliminação de animais se revele necessária para proteger a produção agrícola ou efetivar o controle sanitário, desde que exista autorização do órgão competente para assim proceder.

Emerge então a questão de saber, dentro do plexo federativo, qual ente deve ter a competência para flexibilizar o rigor normativo sobre o exercício da caça em situações nas quais a proteção da fauna venha a encontrar a concorrência de outros bens públicos. No ponto, será necessário retornar à Lei nacional nº 5.197/1967, pois ela organiza uma racionalidade federativa das hipóteses excepcionais de exercício da caça nos seguintes termos:

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.

(...)

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.

A primeira exceção, prevista no artigo 1º, § 1º do diploma em questão, remete à disciplina da caça pelas peculiaridades regionais. O entendimento da noção de “*peculiaridades regionais*”, expressão de conteúdo fluido e impreciso, deve ser buscado, prioritariamente, a partir do cotejo com as normas seguintes, contidas no artigo 3º, § 2º e 14 da Lei nº 5.197/1967.

A interpretação sistemática desses artigos conduz ao entendimento de que as peculiaridades regionais que justificam a caça de animais estão atreladas à análise da nocividade que referidas espécies silvestres possam exercer em face da agricultura ou da saúde pública, de forma a evitar o desequilíbrio ambiental.

Mais adiante, o dispositivo inscrito no artigo 8º da Lei nº 5.197/1967 articula a seguinte delegação de competência:

Art. 8º O Órgão público federal competente, no prazo de 120 dias, publicará e atualizará anualmente:

a) a relação das espécies cuja utilização, perseguição, caça ou apanha será permitida indicando e delimitando as respectivas áreas;

- b) a época e o número de dias em que o ato acima será permitido;
- c) a quota diária de exemplares cuja utilização, perseguição, caça ou apanha será permitida.

Parágrafo único. Poderão ser igualmente, objeto de utilização, caça, perseguição ou apanha os animais domésticos que, por abandono, se tornem selvagens ou ferais.

Considerando essa delegação¹², é possível dizer, em síntese, que segundo o arranjo estabelecido pela legislação nacional sobre caça, a autorização excepcional para essa prática – mediante relação de espécies nocivas à agricultura e à saúde pública – será, via de regra, estabelecida pelo órgão público federal; todavia, havendo peculiaridades ambientais regionais a considerar (como infestações locais), os Estados-membros poderão ampliar as exceções para a permissão da caça.

Ainda a refletir o quadro normativo federal regulador da temática, cumpre observar que o artigo 14 da Lei nº 5.197/1967 abriga outra exceção à vedação geral presente nas disposições iniciais do referido diploma, ao autorizar a emissão de licenças especiais para a coleta de materiais pertencentes à fauna para fins científicos. Vejamos:

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.

§ 1º Quando se tratar de cientistas estrangeiros, devidamente credenciados pelo país de origem, deverá o pedido de licença ser aprovado e encaminhado ao órgão público federal competente, por intermédio de instituição científica oficial do país.

§ 2º As instituições a que se refere este artigo, para efeito da renovação anual da licença, darão ciência ao órgão público federal competente das atividades dos cientistas licenciados no ano anterior.

¹² Adstrito ao espectro de atribuições conferidas pela lei de regência, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis editou a Instrução Normativa nº 03/201312, que, além de declarar a nocividade da espécie invasora javali-europeu, autorizou o seu controle populacional em todo o território nacional, por pessoas físicas ou jurídicas previamente cadastradas pela autarquia federal. Texto disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/02/2013&jornal=1&pagina=88&totalArquivos=192>>. Acesso em 17 de agosto de 2018.

§ 3º As licenças referidas neste artigo não poderão ser utilizadas para fins comerciais ou esportivos.

§ 4º Aos cientistas das instituições nacionais que tenham por Lei, a atribuição de coletar material zoológico, para fins científicos, serão concedidas licenças permanentes.

As leis gerais que dispõem acerca da matéria ora debatida, portanto, vedam a prática da caça de quaisquer espécies integrantes da fauna silvestre, circunstância essa que pode ser excepcionada diante de fins científicos ou da comprovada necessidade de resguardo da produção agrícola e da saúde pública. Embora os Estados-membros detenham competência suplementar na temática, o exercício dessa autoridade não poderá suprimir por completo as exceções estabelecidas na legislação nacional, porque tal subtração estaria a caracterizar a usurpação da competência geral da alçada da União.

Essa interpretação, que tem o mérito de conciliar a integridade normativa na matéria, resguardando espaço para atuação concorrente dos entes federativos, foi recentemente abonada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350, que discute a validade formal de dispositivo da Constituição do Estado de São Paulo, a qual também veicula uma proibição ampla a prática da caça no âmbito daquele ente da federação.

Segundo o extrato do Informativo nº 871 desse Supremo Tribunal Federal, o voto do Ministro Relator, Dias Toffoli – secundado por outros cinco integrantes dessa Suprema Corte – propôs uma interpretação conforme da Constituição local, seguindo a linha de raciocínio análoga à ora expandida:

O Plenário iniciou o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade em que se discute se norma da Constituição do Estado de São Paulo que proíbe a caça naquela unidade da federação invadiu a competência legislativa da União. A ação foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República contra o art. 204 (1) da Constituição do Estado de São Paulo, por violação ao art. 24, VI, § 1º (2), da Constituição Federal (CF). O

requerente defendeu que, admitindo a legislação federal a caça (Lei 5.197/67), não pode o Estado proibi-la. **O Ministro Dias Toffoli (relator) julgou parcialmente procedente a ação para tão somente conferir interpretação conforme à expressão “sob qualquer pretexto” (inserta no art. 204 da Constituição do Estado de São Paulo), esclarecendo que não se incluem nessa vedação a destruição para fins de controle e a coleta para fins científicos, previstas, respectivamente, nos artigos 3º, § 2º (3), e 14 (4), ambos da Lei 5.197/1967.** A competência legislativa da União em tema de caça deve limitar-se ao estabelecimento de normas gerais, de forma a não excluir a competência suplementar dos Estados-Membros. Não pode a União regular peculiaridades regionais que, nos termos da CF, são de competência dos Estados-Membros. Nesse contexto, ressaltou que legislar sobre proteção ao meio ambiente ou sobre caça ou fauna não significa protegê-lo com exclusividade, de modo que essa competência-dever (de proteger e preservar a fauna) continua sendo de todos os entes da Federação. Ao contrário do que afirma o requerente, a Lei 5.197/1967 também veda o exercício da caça (essa é a regra geral), somente excepcionando aquelas regiões que por suas particularidades a comportarem, e desde que haja autorização expressa em ato regulamentar. Portanto, se tais peculiaridades regionais não comportarem esse tipo de atividade, será ela, indiscutivelmente, proibida. Os ministros Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Ricardo Lewandowski acompanharam o relator. Em seguida, pediu vista o ministro Gilmar Mendes. (ADI nº 350/SP, Relator Ministro Dias Toffoli, julgamento suspenso em 2.8.2017).

Volvendo à análise do caso concreto, observa-se que a lei sob investiva proibiu a prática da caça no Estado de São Paulo sob qualquer pretexto (artigo 1º, *caput*), determinando, ainda, que, em casos de reconhecida nocividade (artigo 3º), o controle populacional de espécies nocivas ou invasoras seja realizado exclusivamente pelo Poder Público local, vedando qualquer controle por pessoas físicas ou jurídicas não governamentais.

Ao estipular modelo de controle sanitário mais restritivo, que recusa qualquer tipo de autorização a particulares, a expressão “sob qualquer pretexto” do artigo 1º, *caput*, e o artigo 3º da lei estadual entraram em conflito com o modelo estabelecido pela legislação nacional sobre o tema. É que, como visto, tanto a Lei nº 5.197/1967 (artigo 3º, § 2º), quanto a Lei nº 9.605/1998 (artigo 37, incisos II e

IV), viabilizam o controle da fauna em situações pesquisa científica e de nocividade mediante autorização, ao passo em que o diploma estadual subtrai qualquer possibilidade de anuência nesses termos.

Assim, com o fito de alinhar a lei atacada com as normas gerais sobre a matéria, o presente caso demanda solução equivalente àquela proferida pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 350, de modo a: (i) atribuir interpretação conforme a Constituição à expressão “*sob qualquer pretexto*”, exposta no artigo 1º, *caput*, da Lei estadual nº 16.784/2018, para estabelecer como excepcionada as hipóteses dos artigos 3º, § 2º, e 14 da Lei federal nº 5.197/1967; e (ii) declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei estadual nº 16.784/2018, por usurpação da competência da União.

Ressalvados os excessos resultantes das normas indicadas acima, as demais disposições da lei estadual impugnada não apresentam conflito com as normas gerais estabelecidas na legislação nacional sobre o tema.

Cumprido destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro Marco Aurélio, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro Dias Toffoli, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia da Advogada-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Advogada-Geral da União manifesta-se pela procedência parcial do pedido veiculado pela requerente, para (i) fixar interpretação conforme à expressão “*sob qualquer pretexto*”, do artigo 1º, *caput*, da Lei nº 16.784/2018, do Estado de São Paulo, para dela excepcionar as hipóteses dos artigos 3º, § 2º, e 14 da Lei federal nº 5.197/1967; e (ii) declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei nº 16.784/2018, do Estado de São Paulo.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, cuja juntada aos autos ora se requer, e tendo em vista a orientação fixada na interpretação do referido dispositivo nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 1616 e 2101, Relator Ministro Maurício Corrêa, DJ de 24.08.2001 e 15.10.2001, respectivamente, e na questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro Eros Grau, DJ de 19.10.2009.

Brasília, de agosto de 2018.


GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Advogada-Geral da União


ISADORA MARIA B. R. CARTAXO DE ARRUDA
Advogada da União
Secretária-Geral de Contencioso

ALESSANDRA LOPES DA SILVA PEREIRA
Advogada da União