

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O FEDERALISMO COOPERATIVO AMBIENTAL

BRIEF CONSIDERATIONS ON ENVIRONMENTAL COOPERATIVE FEDERALISM

Amaury Moura Sobrinho

 amaurymoura@tjrn.jus.br

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).
Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN).

O princípio federativo é um dos postulados estruturantes da organização institucional do Estado brasileiro, o qual, por sua vez, pressupõe a autonomia dos entes subnacionais. Nesse contexto, diante da relevância indiscutível do meio ambiente no desenvolvimento sustentável, incluído no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 15 da Agenda 2030, a pesquisa aborda o federalismo de cooperação sob a ótica ambiental. Para tanto, pretende, através de pesquisa bibliográfica e do método hipotético-dedutivo, analisar a compatibilidade do julgamento da ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre o federalismo de cooperação na esfera ambiental: ADI N.º 861/AP, ADI n.º 3.499/ES e ADI n.º 4.757/DF. Concluiu-se no sentido da compatibilidade entre o entendimento adotado pela Corte Potiguar e os precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, uma vez que a legislação estadual, (i) tratou de tema com preponderância do interesse local; (ii) os seus efeitos se exaurem dentro dos respectivos limites territoriais; (iii) não reduziu o nível de proteção ambiental, de modo que restou observada a vedação da proteção insuficiente; e, por fim, (iv) conferiu maior proteção ao meio ambiente.

Palavras-chave: Federalismo de cooperação. Diálogo interfederativo. Controle de constitucionalidade. Meio ambiente. Desenvolvimento Sustentável.

The federative principle is one of the structuring postulates of the institutional organization of the Brazilian State, which, in turn, presupposes the autonomy of subnational entities. In this context, given the indisputable relevance of the environment in sustainable development, included in Sustainable Development Goal No. 15 of the Agenda 2030, the research approaches the federalism of cooperation from an environmental perspective. Therefore, it intends, through bibliographical research and the hypothetical-deductive method, to analyze the compatibility of the judgment of ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000, by the Court of Justice of Rio Grande do Norte, with the understanding of the Federal Supreme Court, in concentrated control of constitutionality, on the federalism of cooperation in the environmental sphere: ADI No. 861/AP, ADI No. 3499/ES and ADI No. 4757/DF. It concluded that the understanding adopted by the Potiguar Court are compatible with the precedents of the Federal Supreme Court on the subject, since the state legislation, (i) dealt with a subject with preponderance of local interest; (ii) their effects are exhausted within the respective territorial limits; (iii) did not reduce the level of environmental protection, so that insufficient protection was observed; and, finally, (iv) it provided greater protection to the environment.

Keywords: Federalism of cooperation. Interfederative dialogue. Constitutional control. Environment. Sustainable development.

Submetido em: 24/04/2023 - Aprovado em: 08/05/2023

INTRODUÇÃO

A cooperação ambiental é o tema do momento no âmbito da jurisdição constitucional. De acordo com o sistema de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em 131 (cento e trinta e um) anos, a Corte utilizou os termos “cooperativo” e “ambiental” simultaneamente em 24 (vinte e quatro) acórdãos, dos quais, 20 (vinte) foram prolatados nos últimos 5 (cinco) anos, sendo 13 (treze) acórdãos, isto é, 65% (sessenta e cinco) por cento, apenas nos últimos 3 (três) anos.

Nesse contexto, nesta pesquisa, serão abordados julgamentos do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre o federalismo de cooperação na esfera ambiental: ADI N^o 861/AP, ADI n.º 3.499/ES e ADI n.º 4.757/DF.

Em seguida, através de pesquisa bibliográfica e do método hipotético-dedutivo, será analisada a compatibilidade do julgamento da ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, de Relatoria do autor desta pesquisa, em que a Corte Potiguar teve oportunidade de tratar, de forma específica, acerca do federalismo de cooperação e os limites do poder de legislação suplementar dos entes subnacionais, com os precedentes da Suprema Corte.

Por opção metodológica, diante da extensa quantidade de dispositivos legais questionados na ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000 e dos limites pretendidos neste artigo, limita-se a análise do questionamento da constitucionalidade do art. 13, caput (material) e parágrafo único (formal) da Lei Estadual n.º 9.978/2015.

Concluiu-se no sentido da compatibilidade do entendimento adotado pela Corte Potiguar nos autos n.º 0807926-40.2018.8.20.0000 com os precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, uma vez que a legislação estadual, (i) tratou de tema com preponderância do interesse local; (ii) os seus efeitos se exaurem dentro dos respectivos limites territoriais; (iii) não reduziu o nível de proteção ambiental, de modo que restou observada a vedação da proteção insuficiente; e, por fim, (iv) conferiu maior proteção ao meio ambiente.

O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O art. 225 da Constituição da República estabelece que 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.

Sob essa perspectiva, o meio ambiente assume função dúplice no microssistema jurídico, na medida em que se consubstancia simultaneamente em direito e em dever dos cidadãos, os quais paralelamente se posicionam, também de forma simultânea, como credores e como devedores da obrigação de proteção respectiva, tendo a Constituição Federal de 1988 elevado a proteção integral e sistematizada do meio ambiente ao status de valor central da nação, vindo a ser considerada pela comunidade internacional uma das mais avançadas do mundo nesse tema.

A escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental representa a difícil tarefa de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, pertencentes igualmente à seara do meio ambiente ou de outros setores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos, pelo que não se afigura razoável desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB/88), sob o genérico e subjetivo rótulo de "retrocesso ambiental", ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

A Carta Constitucional Brasileira ao mesmo tempo em que protege os recursos ambientais do país, também exorta o Estado brasileiro a garantir a livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º), a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V), dentre outros.

Note-se, pois, que a proteção ao meio ambiente, no contexto de um desenvolvimento sustentável, não quer dizer que o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente sejam intrinsecamente antagônicos, tampouco equivale a uma visão estática dos bens naturais, ou proibição de toda e qualquer mudança ou interferência em processos ecológicos ou correlatos.

Assim, a preservação dos recursos naturais para as gerações futuras não pode ser um valor absoluto, de modo a se impor a ausência completa de impacto do homem na natureza, consideradas as carências materiais da geração atual e também a necessidade de gerar desenvolvimento econômico suficiente para assegurar uma travessia confortável para os nossos descendentes.

Há, desse modo, constante acompanhamento do equilíbrio e da harmonia entre as necessidades das gerações atuais e futuras, através de ações ambientais norteadas pela cooperação e solidária, diante da complexidade e das várias facetas da questão.

Nesse sentido, a Ministra Rosa Weber destaca:

A análise das questões ambientais contemporâneas, em especial a emergência climática e a proteção da biodiversidade, não autoriza leitura isolada e autônoma dos biomas, ao contrário, reconhece a interdependência entre todos como premissa para a valoração apropriada dos fenômenos, dos impactos regulatórios e dos prognósticos das ações políticas a serem adotadas. Cooperação e solidariedade são vetores normativos estruturantes para qualquer ação ambiental no cenário contemporâneo (BRASIL, 2023)

A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NA CRFB/1988

É necessário, ademais, delimitar a compreensão acerca das normas gerais em matéria submetida à legislação concorrente, bem como a definição do alcance da competência

suplementar, com base na manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito.

Para tanto, de se observar que a competência concorrente é típico caso de repartição vertical de competência em nosso país, caracterizando-se pela possibilidade de diferentes entes políticos legislarem sobre determinada matéria, com predominância da União, que irá legislar normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e aos Estados estabelece-se a possibilidade, em virtude do poder suplementar, de legislar sobre assuntos referentes aos seus interesses locais (CF, art. 24, § 2º).

Neste sentido, o escólio do Ministro Celso de Mello:

A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24) estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal, daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre as pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º), (...) deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em inexistindo lei federal sobre normas gerais, a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que para atender as suas peculiaridades (CF, art. 24, § 3º) (BRASIL, 2020).

Assim, tem-se que o legislador constituinte reservou à União a possibilidade de fixação de normas gerais (diretrizes fundamentais), sem descer a pormenores, cabendo aos Estados-membros a adequação da legislação às peculiaridades locais.

Todavia, na ausência da norma geral da União, poderão os Estados exercer a competência plena ou supletiva (CF, art. 24, § 3º e CE, art. 20, § 2º), sendo certo que a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenderá a eficácia da norma estadual, naquilo que lhe for contrário (CF, art. 24, § 4º e CE, art. 20, § 3º).

Por fim, embora não seja estendida aos Municípios a competência legislativa concorrente, conforme se observa da redação do art. 24 da Constituição Federal e art. 20 da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, foi-lhes possibilitado suplementar a legislação federal e estadual no que couber, observando-se o Princípio da Hierarquia das Normas, onde a legislação federal tem primazia sobre a estadual e municipal e, a estadual sobre a municipal.

Sarlet e Fensterseifer (2022) destacam:

(...) a CF/1988 estabeleceu um mapa institucional, recortando atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica. As competências constitucionais (legislativa e executiva) em matéria ambiental – previstas, respectivamente, nos arts. 24 e 23 da CF/1988 – inserem-se em tal cenário, demarcando, sobretudo, os papéis institucionais que cabem ao Estado-Legislator, para a hipótese da competência legislativa, e ao Estado-Administrador, no tocante às competências executivas (ou materiais), sem olvidar, por óbvio, o papel reservado também ao Estado-Juiz no controle das omissões e ações (excessivas ou insuficientes) dos órgãos estatais em geral.

Nesse sentido, oportuno mencionar lição de Paulo Affonso Leme Machado sobre o conceito de "suplementar":

Suplementar não é desunir. Suplementar não é somente ornamentar uma norma geral, como se essa competência representasse uma superfluidade. Adicionar, completar e aprimorar a norma geral federal faz parte de um federalismo participativo e cooperativo. O contrário é praticar um federalismo "consentido", em que as autonomias estaduais não são desejadas, mas somente toleradas.

Não se deseja um federalismo em que se proliferem divergências de posições entre a União e os Estados. Mas a diversidade é própria do federalismo; admitir o contrário é retroceder ao regime unitário imperial. As atividades econômicas existem para valorizar o homem e o meio ambiente e não para dominá-los e escravizá-los, a partir de decisões centralizadoras. (MACHADO, 2008, p. 229)

Note-se, também, que o Princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro é o Princípio da Predominância do Interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias.

O legislador constituinte distribuiu entre todos os entes federativos as competências materiais e legislativas em matéria ambiental, reservando ao ente central (União) o protagonismo necessário para a edição de normas de interesse geral e aos demais entes a possibilidade de suplementarem essa legislação geral. É o que se depreende da leitura dos arts. 23 e 24 da Constituição da República, abaixo destacados:

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;

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

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

(...)

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;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

§ 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.

Acerca desta temática, a Constituição do Estado do Rio Grande do Norte ao dispor sobre a competência legislativa do Estado, estabeleceu:

Art. 20. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar 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. Compete ao Estado legislar, suplementarmente, sobre normas gerais acerca das matérias elencadas neste artigo.

§ 2º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, o Estado exerce a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

É relevante pontuar, no entanto, o protagonismo da União na edição de normas de interesse geral não autoriza uma interpretação que permite uma sobreposição e/ou hierarquização entre os entes federativos, pois, conforme será analisado da seção seguinte, não há que se falar em princípio federativo sem observância à autonomia dos entes políticos.

Paulo de Bessa Antunes (2015), sobre o tema, argumenta que a "ideia básica do federalismo cooperativo é a de que não existe mais lugar para uma separação rígida entre as atribuições da União e dos Estados Federados", de modo que cabe a tais entes "atuar conjuntamente com vistas à superação dos obstáculos postos à frente da administração e do administrador."

NOVA FORMA DE INTERPRETAÇÃO: DIÁLOGO INTERFEDERATIVO E FEDERALISMO COOPERATIVO

A cooperação é o tema do momento no âmbito da jurisdição constitucional (COUTINHO; SILVA, 2022). Conforme destacado por Coutinho e Silva (2022, p. 97), "66,67% (acórdãos) e 62,43% (decisões monocráticas) do uso da expressão "federalismo cooperativo" [pelo Supremo Tribunal Federal] ocorreu nos últimos 2 (dois) anos pela Corte Suprema".

No âmbito do direito ambiental, não é diferente. De acordo com o sistema de pesquisa de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em 131 (cento e trinta e um) anos, a Corte utilizou os termos "cooperativo" e "ambiental" simultaneamente em 24 (vinte e quatro) acórdãos, dos quais, 20 (vinte) foram prolatados nos últimos 5 (cinco) anos, sendo 13 (treze) acórdãos, isto é, 65% (sessenta e cinco) por cento, apenas nos últimos 3 (três) anos.

Consigne-se, no entanto, que o federalismo cooperativo não se trata de tema novo. Raul Machado Horta, estudioso do federalismo, já tratava da questão em artigo científico publicado na Revista de Direito Público, em 1969:

A evolução demonstra que a federação experimentou um processo de mudança. A concepção clássica, dualista e centrífuga, acabou sendo substituída pela federação moderna, fundada na cooperação e na intensidade das relações intergovernamentais. **A relação entre federalismo e cooperação já se encontra na etimologia da palavra federal**, que deriva de "foedus": pacto, ajuste, convenção, tratado, e essa raiz entra na composição de laços de amizade, "foedus amicitiae", ou de união matrimonial, "foedus thalami". **Em termos de prospectiva, é razoável presumir que a evolução prosseguirá na linha do desenvolvimento e da consolidação do federalismo cooperativo,**

É, nesse contexto, a relevância da presente pesquisa que abordará três julgamentos do Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, sobre o federalismo de cooperação na esfera ambiental: ADI n.º 861/AP, ADI n.º 3.499/ES e ADI n.º 4.757/DF.

Conforme destacado na seção anterior, a União legisla através de normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e os Estados, em virtude do poder suplementar, através de normas específicas sobre assuntos referentes aos seus interesses locais (CF, art. 24, § 2º).

A competência concorrente é típico caso de repartição vertical de competência em nosso país. Todavia, em diversos casos, o Princípio da Predominância do Interesse, por si só, se mostra insuficiente, considerando a relevância do bem jurídico tutelado (meio ambiente) e o dever do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, CRFB/1988).

Por isso, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente destacado a necessidade do diálogo interfederativo, tanto do ponto de vista legislativo quanto do ponto de vista administrativo, sem que se possa afirmar que exista uma hierarquização dos entes políticos, pois a vontade constitucional é conferir a maior proteção possível ao meio ambiente, tendo como norte os princípios constitucionais da prevenção e da precaução, salvaguardada a autonomia dos entes subnacionais.

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento paradigmático recente, ocorrido em 13 de dezembro de 2022, com publicação do acórdão em 17 de março de 2023, na ADI n.º 4.757/DF, tratou, de forma específica, acerca da Lei Complementar n.º 140/2011, a qual fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, consoante o art. 23, incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único, da Constituição da República de 1988.

Tal precedente é paradigmático não apenas por tratar da constitucionalidade da Lei Complementar n.º 140/2011, mas sim pela profundidade e extensão da abordagem da Suprema Corte sobre a cooperação na esfera ambiental. Evidência disso é que, no acórdão, mencionou-se a expressão “federalismo cooperativo” 47 vezes.

Para o Supremo Tribunal Federal, o princípio federativo (art. 1º, caput, CRFB/1988) é verdadeiro vetor interpretativo dos arts. 23 e 24, da Constituição da República, provendo racionalidade e efetividade aos encargos constitucionais.

Isso porque, diversamente do que se compreendia anteriormente, no desenho institucional federativo brasileiro, não há “hierarquização ou anulação de titularidade ou vontade políticas, sob pena da transfiguração desse modelo para o de mera descentralização administrativa”, nem “deve haver superposição de atribuições, não obstante a autonomia dos entes federados para o exercício de suas competências” (BRASIL, 2023).

A Suprema Corte, no precedente mencionado, adota posição inovadora ao asseverar que a “participação da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado assume o status de dever fundamental”, o qual deve ser assegurado através de “trabalho de compartilhamento de responsabilidades, poderes, direitos e deveres entre todos os entes federativos” (BRASIL, 2023).

Nesse contexto, a Ministra Rosa Weber, Relatora da ADI n.º 4.757/DF, destaca que a consensualidade, o diálogo e conversação institucional são as essências da cooperação interfederativa, os quais são fundamentais para concretizar e assegurar a efetivação de princípios e direitos fundamentais, tais como “a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula responsiva aos controles social e institucional” (BRASIL, 2023).

A Relatora também pontuou:

O princípio da subsidiariedade, implícito ao federalismo cooperativo, não obstante sua origem cristã e medieval, denota a lógica de que a tomada de decisão deve sempre preferir a unidade social ou política menor em detrimento da maior e mais abrangente. Devendo esta última atuar, com o espírito cooperativo e supletivo, quando aquela não tiver capacidades institucionais de agir.

(...) A lógica da predominância do interesse e da proteção mais efetiva tem íntima conexão com os critérios exigidos da subsidiariedade, quais sejam: i) agir administrativo do ente político menor e mais próximo às realidades locais e regionais e ii) ação do ente maior, Estado ou União, quando constatada incapacidade institucional do ente menor e demonstrado valor agregado em termos de efetividade da sua atuação (BRASIL, 2023).

Esse também é o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto:

Na esfera da competência de implementação comum (art. 23, parágrafo único, da Constituição de 1988) e legitimados sob o manto do federalismo cooperativo ambiental e de políticas de descentralização (art. 4º da Lei Complementar 140/2011), a União, os Estados e os Municípios podem e devem colaborar, de forma a evitarem conflitos entre si e ampliarem a eficácia e a eficiência de suas ações administrativas (BRASIL, 2013).

Na ADI n.º 3.499/ES, julgada em 30 de agosto de 2019, o Min. Luiz Fux, ao tratar do federalismo de cooperação, destaca que “ainda que parem eventuais dúvidas quanto aos limites das competências normativas e materiais de cada um dos entes, certamente será inconstitucional a supressão *tout court* da autonomia de um deles pelo outro” (BRASIL, 2019).

Isso porque, conforme reiterado pelo Supremo Tribunal Federal na ADI n.º 4.757/DF, “a autonomia insculpida no artigo 18 da Constituição Federal é corolário da ideia de forma federativa de Estado”, pois “sem ela, existirá mera descentralização administrativa, sem a correspondente multiplicação de centros de poder que perfaz uma real federação” (BRASIL, 2023).

A Min^a Rosa Weber, na ADI n.º 861/AP, apreciada em 6 de março de 2020, foi além do entendimento adotado pelo Ministro Luiz Fux e apontou os critérios que devem ser

observados no âmbito do federalismo cooperativo ecológico: "(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" (BRASIL, 2020).

Tais critérios devem ser sempre interpretados sob a ótica do princípio federativo, diante da "sua estrutura complexa, seu caráter instrumental e sua teleologia" (BRASIL, 2020).

Na ADI n.º 5675/MG, julgada em 18 de dezembro de 2021, o Min. Ricardo Lewandowski destacou que a regra da predominância do interesse permanece válida, todavia, a legislação estadual pode ser considerada "sempre e apenas" quando "ela promover um aumento no padrão normativo de proteção aos bens jurídicos tutelados". É que, para o Supremo Tribunal Federal, a "única possibilidade aberta ao legislador estadual", na hipótese em que existe uma norma geral sobre o tema, é "regular a norma federal para adaptá-la às peculiaridades locais ou, eventualmente, ampliar as restrições nela contidas em benefício do meio ambiente, não lhe sendo lícito flexibilizá-la em detrimento do valor protegido" (BRASIL, 2021).

Tal entendimento é compatível com a compreensão da doutrina sobre a matéria:

O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços político-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para a realização do objetivo constitucional exposto no art. 225 da CF/1988, inclusive por meio da caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação das competências constitucionais ambientais também ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política, tendo por premissa o marco jurídico-constitucional de um federalismo cooperativo ecológico. A tese em questão tem sido adotada pelo STF, conforme se pode apreender da passagem que segue da Ministra Cármen Lúcia: "Na repartição constitucional de competências administrativas e legislativas referentes à defesa e proteção do meio ambiente se estabeleceu o 'federalismo cooperativo ecológico', incumbindo ao Poder Público, em todos os espaços federados, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República)" (SARLET; FENSTERSEIFER, 2022)

Feitas essas considerações, aborda-se o julgamento da ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000, apreciada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, de Relatoria do autor desta pesquisa, em que a Corte Potiguar teve oportunidade de tratar, de forma específica, acerca do federalismo de cooperação e os limites do poder de legislação suplementar dos entes subnacionais.

Nessa Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, em 2020, apreciou diversos dispositivos reputados inconstitucionais pelo Procurador-Geral de Justiça, na Lei Estadual n.º 9.978/2015, a qual versa acerca do desenvolvimento sustentável da carcinicultura no Estado do Rio Grande do Norte.

Por opção metodológica, diante da extensa quantidade de dispositivos legais questionados na ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000 e dos limites pretendidos neste artigo, esta pesquisa se limitará a análise do questionamento da constitucionalidade do art. 13, caput (material) e parágrafo único (formal) da Lei Estadual n.º 9.978/2015.

Na ação de controle de constitucionalidade concentrado, o Procurador-Geral de Justiça alegou incompatibilidade de ordem material do art. 13, caput e parágrafo único, da lei impugnada, em confronto com a dicção dos artigos 150, incisos II, IV e VI, da Carta Potiguar e 22, inciso VIII, da Constituição Federal, eis que ferem os princípios do desenvolvimento sustentável e do retrocesso ambiental, na medida em que preveem redução do grau de proteção conferido nos demais Estados da federação na importação, manipulação e produção de material genético, especialmente em espécies exóticas, agravando a degradação ambiental já constatada em estudo técnico.

Argumentou, ademais, que o parágrafo único do art. 13 do diploma legal objeto da presente demanda apresenta-se formalmente inconstitucional, por dispor sobre matéria de competência legislativa privativa da União, preconizada no art. 22, inciso VIII, da Constituição Federal.

Examinando o dispositivo legal ora sob análise, infere-se que tal norma tratou em seu *caput* acerca da maturação e reprodução artificial de camarões marinhos, puros ou híbridos, que “deverão ocorrer em laboratórios licenciados para este fim pelo órgão ambiental competente, com aquiescência do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA”. E, em seu parágrafo único, regula a importação de matrizes, condicionando-a a que sejam observados “os procedimentos de Quarentena e Biossegurança do Conselho Nacional de Biossegurança do Ministério da Agricultura, com ciência e de acordo do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA.” Já o art. 21 do mesmo Diploma Legal dispôs sobre matéria ligada à produção e à proteção do meio ambiente, inseridas na competência legislativa concorrente dos entes federativos União e Estado.

Art. 13. A maturação e reprodução artificial de espécies de camarão marinho utilizadas na carcinicultura, que se destinam à produção de nauplios, larvas e pós-larvas, puras ou híbridas, deverão ocorrer em laboratórios devidamente licenciados para este fim pelo órgão ambiental competente, com aquiescência do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA.

Parágrafo único. Na hipótese da necessidade de importação de matrizes, exclusivamente para reprodutores certificados como animais resistentes/limpos de patógenos específicos (SPR) e animais livres de patógenos específicos (SPF), devem-se adotar impreterivelmente os procedimentos de Quarentena e Biossegurança do Conselho Nacional de Biossegurança do Ministério da Agricultura, com ciência e de acordo do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA.
(...)

Art. 21. Em defesa da sanidade na atividade de carcinicultura, exigir-se-á dos produtos aquícolas, a declaração de isenção de enfermidades de notificação obrigatória pela Organização Internacional de Epizootias – OIE, como condicionante para a circulação desses produtos no território do Estado do Rio Grande do Norte.

Parágrafo único. Para a efetividade do disposto no caput, nas situações em que se apresente a necessidade de impor restrições às importações de bens de origem aquícola produzidos em países que não observem normas e padrões de proteção do meio ambiente, compatíveis com as estabelecidas pela legislação, o Estado do Rio Grande do Norte a solicitará à Câmara de Comércio Exterior – CAMEX.

Cabe à União, em âmbito nacional, uniformizar os procedimentos necessários à proteção do meio ambiente, à produção e ao consumo, bem assim ao comércio exterior (arts. 22 e 24 da Constituição Federal), não significa que, no modelo de federalismo adotado por nosso ordenamento constitucional, os Estados-membros e os Municípios não possam dispor, nos estritos limites de suas respectivas competências institucionais, sobre outros aspectos concernentes a tais temas, notadamente se se tratar de matérias que, sob a égide do federalismo de cooperação, revelem-se suscetíveis de regulação normativa, nos termos e em face do que determinam os arts. 20, VI e 150, incisos II, IV e VI, da Constituição Potiguar, bem como do disposto nos arts. 22, inciso VIII e 24 da Constituição Federal.

Com efeito, o art. 24 da CF, na expressão de Raul Machado Horta (1995), contempla “verdadeiro condomínio legislativo”, institutivo de uma repartição vertical de competências que legitima a outorga de atribuições mediante submissão do mesmo tema, ao poder normativo da União Federal (legislação de princípios) e, também, ao poder normativo do Estado-membro (legislação suplementar), tal como tem proclamado o magistério jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal:

A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, ‘Estudos de Direito Constitucional’, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo à União estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º) e aos Estados-membros e ao Distrito Federal exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes. – Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar n.º 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade. A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes. (ADI 2.903/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Daí porque se tem evidenciado, nos moldes preconizados nos arts. 20, VI e 150, incisos II, IV e VI, da Constituição Potiguar e 22, inciso VIII, 24 da Constituição Federal, que os temas tratados no art. 13, caput e parágrafo único e art. 21 da Lei Estadual n.º 9.978/2015

qualificam-se como matérias passíveis do exercício da competência suplementar pelo Estado-membro, para, sobre elas, legislar concorrentemente com a União, no sentido de pormenorizar, minudenciar e detalhar aspectos gerais veiculados na legislação nacional editada pela União Federal, tendo o legislador estadual atendido os estreitos limites constitucionais.

Vê-se, do texto dos dispositivos impugnados anteditos, que o legislador estadual, no exercício da sua competência suplementar estabelecida no art. 150, II e VI da Carta Potiguar, que lhe assegura dispor sobre o controle e fiscalização da produção e circulação de material genético, no âmbito do Estado, estabeleceu que os laboratórios que produzem nauplios, larvas e pós-larvas, puras ou híbridas para a carcinicultura, deverão submeter-se ao prévio licenciamento ambiental, limitando-se a remeter ao órgão competente a análise para o pretendido licenciamento.

A Lei n.º 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, estabelece que todos os empreendimentos que atuam no ramo da aquicultura devem ser licenciados:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – recursos pesqueiros: os animais e os vegetais hidróbios passíveis de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura;

II – aquicultura: a atividade de cultivo de organismos cujo ciclo de vida em condições naturais se dá total ou parcialmente em meio aquático, implicando a propriedade do estoque sob cultivo, equiparada à atividade agropecuária e classificada nos termos do art. 20 desta Lei;

IV – aquicultor: a pessoa física ou jurídica que, registrada e licenciada pelas autoridades competentes, exerce a aquicultura com fins comerciais;

(...)

Art. 4º A atividade pesqueira compreende todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros.

Art. 5º O exercício da atividade pesqueira somente poderá ser realizado mediante prévio ato autorizativo emitido pela autoridade competente, asseguradas:

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o exercício da atividade pesqueira é proibido:

III – sem licença, permissão, concessão, autorização ou registro expedido pelo órgão competente;

Ainda dentro dos temas tratados nos preceptivos ora em debate, de se observar que a Lei Federal 11.105/2005 estabelece que cabe à Secretaria Especial de Aquicultura-SEAP, após a aprovação do Conselho Nacional de Biossegurança-CNBS e da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, fiscalizar as atividades de pesquisa, registrar e fiscalizar a liberação comercial e emitir autorização para a importação de organismos aquícolas geneticamente modificados e seus derivados. Confira-se:

Art. 8º Fica criado o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, vinculado à Presidência da República, órgão de assessoramento superior do Presiden-

te da República para a formulação e implementação da Política Nacional de Biossegurança – PNB.

§ 1º Compete ao CNBS:

(...)

II – analisar, a pedido da CTNBio, quanto aos aspectos da conveniência e oportunidade socioeconômicas e do interesse nacional, os pedidos de liberação para uso comercial de OGM e seus derivados;

III – avocar e decidir, em última e definitiva instância, com base em manifestação da CTNBio e, quando julgar necessário, dos órgãos e entidades referidos no art. 16 desta Lei, no âmbito de suas competências, sobre os processos relativos a atividades que envolvam o uso comercial de OGM e seus derivados;

Art. 16. Caberá aos órgãos e entidades de registro e fiscalização do Ministério da Saúde, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, **e da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República** entre outras atribuições, no campo de suas competências, observadas a decisão técnica da CTNBio, as deliberações do CNBS e os mecanismos estabelecidos nesta Lei e na sua regulamentação:

I – fiscalizar as atividades de pesquisa de OGM e seus derivados;

II – registrar e fiscalizar a liberação comercial de OGM e seus derivados;

III – emitir autorização para a importação de OGM e seus derivados para uso comercial;

IV – manter atualizado no SIB o cadastro das instituições e responsáveis técnicos que realizam atividades e projetos relacionados a OGM e seus derivados;

§ 1.º Após manifestação favorável da CTNBio, ou do CNBS, em caso de avocação ou recurso, caberá, em decorrência de análise específica e decisão pertinente:

I – ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento emitir as autorizações e registros e fiscalizar produtos e atividades que utilizem OGM e seus derivados destinados a uso animal, na agricultura, pecuária, agroindústria e áreas afins, de acordo com a legislação em vigor e segundo o regulamento desta Lei;

(...)

IV – à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República emitir as autorizações e registros de produtos e atividades com OGM e seus derivados destinados ao uso na pesca e aquicultura, de acordo com a legislação em vigor e segundo esta Lei e seu regulamento.

É importante considerar acerca da importação de matrizes, o que acima está refutado, bem como asseverar que tal matéria está disciplinada na Instrução Normativa n.º 2/2018 – SAEP, que estabelece todos os requisitos necessários para tanto, especialmente a elaboração da Análise de Risco de Importação – ARI, sem, todavia, indicar qualquer contraposição entre tal regulamentação e as disposições previstas no parágrafo único do art. 13, da Lei Estadual n.º 9.978/2015, mesmo porque o legislador estadual em nada restringiu as determinações lançadas na Instrução Normativa n.º 2/2018 – SAEP, limitando-se, todavia, a complementar e reforçar a tutela para a importação de matrizes, ao estabelecer que se dará exclusivamente para reprodutores certificados como animais resistentes/limpos de patógenos específicos (SPR) e animais livres de patógenos

específicos (SPF), os quais deverão adotar impreterivelmente os procedimentos de Quarentena e Biossegurança do Conselho Nacional de Biossegurança do Ministério da Agricultura, com ciência e acordo do Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA.

Por tais motivos, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte compreendeu que ao determinar que os laboratórios somente podem funcionar no Estado mediante o prévio licenciamento e aquiescência do MPA e da SEAP, limitou-se a reforçar, pormenorizar e detalhar as diretrizes já estatuídas nas normas federais acima transcritas, não extrapolando competências de cunho formal ou material.

Observa-se, dessa forma, a compatibilidade do entendimento adotado com os precedentes do Supremo Tribunal Federal acerca do tema, uma vez que a legislação estadual, (i) tratou de tema com preponderância do interesse local; (ii) os seus efeitos se exaurem dentro dos respectivos limites territoriais; (iii) não reduziu o nível de proteção ambiental, de modo que restou observada a vedação da proteção insuficiente; e, por fim, (iv) conferiu maior proteção ao meio ambiente.

CONCLUSÃO

A escolha de políticas públicas no âmbito do Direito Ambiental representa a difícil tarefa de acomodar a satisfação de diferentes valores relevantes em permanente tensão, pertencentes igualmente à seara do meio ambiente ou de outros setores, como o mercado de trabalho, o desenvolvimento social, o atendimento às necessidades básicas de consumo dos cidadãos, pelo que não se afigura razoável desqualificar determinada regra legal como contrária ao comando constitucional de defesa do meio ambiente (art. 225, caput, CRFB), sob o genérico e subjetivo rótulo de “retrocesso ambiental”, ignorando as diversas nuances que permeiam o processo decisório do legislador, democraticamente investido da função de apaziguar interesses conflitantes por meio de regras gerais e objetivas.

O fato de caber à União uniformizar os procedimentos em âmbito nacional necessários à proteção do meio ambiente, à produção e ao consumo, bem assim ao comércio exterior (arts. 22, e 24 da Constituição Federal), não significa, no modelo de federalismo adotado por nosso ordenamento constitucional, que os Estados-membros e os Municípios não possam dispor, nos estritos limites de suas respectivas competências institucionais, sobre outros aspectos concernentes a tais temas, notadamente se se tratar de matérias que, sob a égide do federalismo de cooperação, revelem-se suscetíveis de regulação normativa, nos termos e em face do que determinam os artigos 20, VI e 150, incisos II, IV e VI, da Carta Potiguar e 22, inciso VIII, da Constituição Federal, e sobretudo, em razão do que prescreve o art. 24, que contempla “verdadeiro condomínio legislativo”.

Seguindo esse entendimento, o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente destacado que, na interpretação e aplicação do federalismo cooperativo ambiental, deve-se ter como norte a consensualidade, o diálogo e conversação institucional, sempre conservando a autonomia dos entes federativos.

Nessa pesquisa, observou-se a compatibilidade do entendimento adotado pela Corte Potiguar nos autos n.º 0807926-40.2018.8.20.0000 com os precedentes do Supremo

Tribunal Federal acerca do tema, uma vez que a legislação estadual, (i) tratou de tema com preponderância do interesse local; (ii) os seus efeitos se exaurem dentro dos respectivos limites territoriais; (iii) não reduziu o nível de proteção ambiental, de modo que restou observada a vedação da proteção insuficiente; e, por fim, (iv) conferiu maior proteção ao meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e Competências Ambientais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (acesso em: 18/04/2023).

____. **Lei Federal n.º 11.105/2005**. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei n.º 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória n.º 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei n.º 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11105.htm> (acesso em: 18/04/2023)

____. **Lei n.º 11.959/2009**. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11959.htm> (acesso em: 18/04/2023).

____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp n.º 1.410.732/RN**, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, j. 17/10/2013.

____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 2.903/PB**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01/12/2005, DJe 19/09/2008.

____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 861/AP**, Rel^a. Min^a Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 06/03/2020, DJe 05/06/2020.

____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 3.499/ES**, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 30/08/2019, DJe 05/12/2019.

____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 4.757/DF**, Rel^a. Min^a Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 13/12/2022, DJe 17/03/2023.

____. Supremo Tribunal Federal. **ADI n.º 2.667/DF**, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05/10/2020, DJe 19/10/2020.

COUTINHO, F. S. N.; SILVA, L. M. O “presumption against preemption” no federalismo

cooperativo brasileiro: análise da jurisprudência do supremo tribunal federal. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte - REPOJURN**, v. 2, n. 2, jun.- dez. 2022.

HORTA, Raul Machado. **Estudos de direito constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

____. Tendências do Federalismo Brasileiro. **Revista de Direito Público**, v. 9, n. 7, jul.-set., 1969.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Federalismo, amianto e meio ambiente: julgado sobre competência. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes, LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <http://www.al.rn.gov.br/documentos/Constituicao_Estadual_versao_final_2023.pdf> (acesso em: 18/04/2023).

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **ADI n.º 0807926-40.2018.8.20.0000**, Rel. Des. AMAURY MOURA SOBRINHO, Tribunal Pleno, j. 05/11/2020.