



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Josevan Carmo da Cruz Junior

**A resolução dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais na
proteção jurídica do bioma Mata Atlântica sob a Constituição Federal de 1988**

Florianópolis

2026

Josevan Carmo da Cruz Junior

**A resolução dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais na
proteção jurídica do bioma Mata Atlântica sob a Constituição Federal de 1988**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Internacional e Sustentabilidade.

Orientadora: Profa. Danielle de Ouro Mamed, Dra.

Florianópolis

2026

Cruz Junior, Josevan Carmo da

A resolução dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais na proteção jurídica do bioma Mata Atlântica sob a Constituição Federal de 1988 / Josevan Carmo da Cruz Junior ; orientadora, Danielle de Ouro Mamed, 2026.

92 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós Graduação em Direito, Florianópolis, 2026.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Bioma Mata Atlântica. 3. Patrimônio nacional. 4. Repartição constitucional de competências legislativas. 5. Conflitos interfederativos. I. Mamed, Danielle de Ouro. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Josevan Carmo da Cruz Junior

**A resolução dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais na
proteção jurídica do bioma Mata Atlântica sob a Constituição Federal de 1988**

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 3 de março de 2026,
pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Pedro de Menezes Niebuhr, Dr.

UFSC

Prof. Thanderson Pereira de Sousa, Dr.

UFSC

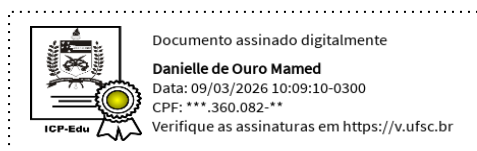
Profa. Liliane Sonsol Gondim, Dra.

ARCE

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado
adequado para obtenção do título de Mestre em Direito Internacional e Sustentabilidade.



Coordenação do Programa de Pós-Graduação



Profa. Danielle de Ouro Mamed, Dra.

Orientadora

Florianópolis, 2026

A Olódùmarè, princípio de tudo;
ao meu Orí, guia de meu destino;
a Èṣù, senhor dos caminhos;
a Yemoja, dona de minha cabeça;
e a Ọbalúayé, meu ajuntó e força que me
sustenta.

AGRADECIMENTOS

A Juliana, meu amor, com quem eu tenho a sorte diária de compartilhar a coautoria de todos os momentos da minha vida.

Aos meus avós Joselita e Carlos, que me criaram no maior amor que um ser humano pode sentir.

Aos meus pais Sandra e Josevan, que, nas vicissitudes da vida, guiaram-me com amor ao que sou.

À minha irmã Kathiele, a quem o Axé me uniu na irmandade de um amor sem limites.

À minha orientadora, Professora Danielle de Ouro Mamed, pela paciência e generosidade nesses meus primeiros passos na vida acadêmica.

Aos Professores Pedro Niebuhr e Talden Farias, pelas contribuições tão essenciais para a construção desta dissertação.

Aos Professores Thanderson Sousa e Liliane Sonsol, que me ajudaram a concluir este importante desafio.

Ao meu amigo Gabriel, que esteve ao meu lado na caminhada do mestrado e, para minha felicidade, estará nas muitas estradas que virão.

A todos que, na vida, ensinaram-me que aprender é uma dádiva.

“O homem é uma doença da Natureza – e a pior de todas porque é uma doença inteligente. Teima em superpor á natureza a sua vontade e é, cada vez mais, um conflicto lamentável de duas evoluções contrárias, a natural e a humana.” (Lobato, 1978, p. 208)

RESUMO

O presente estudo examina os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais incidentes sobre o bioma Mata Atlântica, à luz da Constituição Federal de 1988, com o objetivo geral de identificar os critérios jurídicos adequados para sua resolução. Utilizando o método hipotético-dedutivo de abordagem e o método monográfico de procedimento, a pesquisa aponta que, no federalismo cooperativo ecológico adotado pela atual ordem constitucional, a qualificação do bioma como patrimônio nacional, nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, projeta efeitos normativos próprios sobre a repartição de competências legislativas ambientais. O trabalho sustenta que a disciplina legislativa ambiental com incidência sobre a Mata Atlântica envolve dois tipos distintos de competência, ambos sujeitos ao princípio da subsidiariedade. De um lado, a União detém competência legislativa privativa para instituir o regime jurídico do bioma, assim entendido o conjunto de normas que estabelecem condições para sua utilização, conciliando a preservação do meio ambiente e o uso dos recursos naturais. De outro, a União e os Estados possuem competência concorrente para legislar sobre os demais aspectos ambientais que, embora aplicáveis às áreas inseridas no bioma, não integram seu núcleo estruturante. O estudo conclui que a resolução dos conflitos normativos interfederativos em questão depende da correta identificação do título competencial envolvido, a partir do conteúdo das normas em colisão, e destaca que a inobservância da regra de competência incidente enseja inconstitucionalidade formal orgânica, insuscetível de convalidação, ainda que em favor da norma mais protetiva ao meio ambiente. A pesquisa pretende, assim, apresentar uma sistemática que confira coerência à repartição constitucional de competências, preserve a unidade normativa do bioma Mata Atlântica enquanto patrimônio nacional e assegure, no campo ambiental, a competência legislativa suplementar dos dezessete Estados cujos territórios se inserem na área geográfica do bioma.

Palavras-chave: Direito Ambiental; Bioma Mata Atlântica; patrimônio nacional; repartição constitucional de competências; competências legislativas ambientais; conflitos interfederativos.

ABSTRACT

This study examines conflicts between federal and state environmental laws applicable to the Atlantic Forest biome, in light of the 1988 Federal Constitution, with the general objective of identifying the appropriate legal criteria for their resolution. Using the hypothetical-deductive method of approach and the monographic method of procedure, the research argues that, within the ecological cooperative federalism adopted by the current constitutional order, the designation of the biome as national heritage, pursuant to Article 225, § 4, of the Constitution, projects specific normative effects on the allocation of environmental legislative powers. The study maintains that environmental legislation concerning the Atlantic Forest involves two distinct types of competence, both subject to the principle of subsidiarity. On the one hand, the Federal Government holds exclusive legislative authority to establish the legal regime of the biome, understood as the set of rules that define the conditions for its use, reconciling environmental preservation with the utilization of natural resources. On the other hand, the Federal Government and the States share concurrent legislative competence to regulate other environmental matters which, although applicable to areas within the biome, do not form part of its structural core. The research concludes that resolving the relevant intergovernmental normative conflicts depends on the correct identification of the constitutional head of competence involved, based on the substantive content of the conflicting provisions. It further emphasizes that noncompliance with the applicable rule of competence results in formal-organic unconstitutionality, not subject to validation, even when the more protective environmental norm is at stake. Accordingly, the study seeks to propose a systematic framework capable of ensuring coherence in the constitutional allocation of powers, preserving the normative unity of the Atlantic Forest biome as national heritage, and safeguarding, in environmental matters, the supplementary legislative competence of the seventeen States whose territories are located within the geographical area of the biome.

Keywords: Environmental Law; Atlantic Forest biome; national heritage; constitutional allocation of powers; environmental legislative competences; intergovernmental conflicts.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	O ESTADO BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	16
2.1	A RELAÇÃO ENTRE A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS.....	16
2.2	O MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO	21
2.3	AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E SUAS DINÂMICAS.....	25
2.4	AS INTERSECÇÕES DOS TÍTULOS COMPETENCIAIS E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE.....	36
3	O BIOMA MATA ATLÂNTICA E AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	40
3.1	O PARADIGMA DO FEDERALISMO COOPERATIVO ECOLÓGICO	40
3.2	AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS	46
3.3	O ART. 225, § 4º, DO TEXTO CONSTITUCIONAL E A QUALIFICAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA COMO PATRIMÔNIO NACIONAL	52
3.4	O BIOMA MATA ATLÂNTICA E AS COMPETÊNCIAS PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL	56
4	A RESOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS INCIDENTES SOBRE A MATA ATLÂNTICA	66
4.1	A NATUREZA DOS CONFLITOS NORMATIVOS INTERFEDERATIVOS	66
4.2	OS CONFLITOS ENTRE LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS NO CASO DE MATÉRIA PERTINENTE AO REGIME JURÍDICO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA.....	69
4.3	OS CONFLITOS ENTRE LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS NO CASO DE MATÉRIA PERTINENTE A ASPECTOS AMBIENTAIS QUE NÃO INTEGRAM O REGIME JURÍDICO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA	73
4.4	AS CONSEQUÊNCIAS DA VIOLAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	77
5	CONCLUSÃO	81
	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A proteção jurídica do bioma¹ Mata Atlântica, assegurada pela Constituição Federal de 1988 no § 4º do art. 225², constitui um dos pilares da tutela ambiental brasileira, especialmente diante da abrangência espacial e da diversidade biológica que o caracterizam. Com 1.107.285 km², trata-se do terceiro maior bioma brasileiro em extensão, cobrindo cerca de treze por cento do território nacional, distribuídos em 3.082 Municípios e 17 Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo (MMA, 2025, p. 15). Sua presença se estende pelas regiões Nordeste, Sudeste e Sul, prenunciando a complexidade de sua tutela, por envolver múltiplas realidades regionais e locais. Essa amplitude geográfica faz da Mata Atlântica um espaço de intensa interação humana, marcado por pressões socioeconômicas que tornam mais desafiadora a tarefa de promover a sustentabilidade em seus domínios.

Para além da abrangência espacial, a diversidade biológica presente na Mata Atlântica a faz ainda mais relevante para o direito ambiental nacional. Entre os biomas brasileiros, é o que apresenta o maior número de espécies, grande parte das quais não existentes em nenhum outro lugar do planeta e ainda ameaçados de extinção. “Por ser uma região de alta diversidade biológica, alto endemismo e com alto grau de ameaça, a Mata Atlântica é considerada um ‘hotspot’ mundial e prioritário para a conservação da biodiversidade”, aponta o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2025, p. 17).

O bioma Mata Atlântica ainda exerce funções ambientais vitais para o equilíbrio ecológico e para a qualidade de vida humana. Contribui para a regulação dos mananciais hídricos, a conservação da fertilidade dos solos e o controle do clima, e sua vegetação densa atua como barreira natural contra processos erosivos,

¹ Milaré (2018) destaca que o termo tem origem na língua grega, na qual “bio” significa vida; e “oma”, massa, grupo ou estrutura que reúne formas de vida. Assim, um bioma é um grande conjunto de ecossistemas que compartilham características semelhantes de clima, solo e vegetação. Abriga uma diversidade de espécies que interagem entre si e com o ambiente, formando um equilíbrio natural. Os organismos que vivem nesse espaço desenvolvem relações de interdependência, adaptando-se às condições específicas do bioma para garantir sua sobrevivência.

² O art. 225, § 4º, da Constituição estabelece que “[a] Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (Brasil, 1988).

reduzindo significativamente o risco de deslizamentos em escarpas e encostas serranas (Cardoso, 2016). Ao lado desses serviços ecossistêmicos, a Mata Atlântica é responsável pelo abastecimento de água de cerca de 60% da população brasileira, a evidenciar sua importância estratégica para a segurança hídrica nacional (Weber et al., 2021). Por tudo isso, a proteção do bioma tornou-se um imperativo ecológico de relevância econômica e social, exigindo, pois, um tratamento jurídico próprio.

Não por acaso, o Poder Constituinte elevou a Mata Atlântica ao patamar de patrimônio nacional, determinando, no dispositivo citado, que “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (Brasil, 1988), o que resultou na edição da Lei federal n. 11.428, de 2006. Esse diploma legal vincula, nos termos de seu art. 6º, a proteção e utilização do bioma ao objetivo geral do desenvolvimento sustentável, assim como aos objetivos específicos da salvaguarda da biodiversidade, da saúde humana, dos valores paisagísticos, estéticos e turísticos, do regime hídrico e da estabilidade social (Brasil, 2006).

Contudo, a Mata Atlântica enfrenta como desafio os recorrentes conflitos entre leis ambientais federais e estaduais com incidência sobre o bioma, que comprometem o tratamento normativo a ele dispensado e geram insegurança jurídica a órgãos públicos e particulares. Essa beligerância decorre de aplicações equivocadas da repartição constitucional de competências legislativas em matéria ambiental, nas quais não se respeitam os espaços de produção normativa primária que compete à União e aos Estados. Assim, o que deveria constituir um sistema integrado de leis ambientais com incidência sobre a Mata Atlântica se tornou um campo de múltiplos embates interfederativos, com crescente judicialização.

A proliferação de processos subjetivos e objetivos desloca para a esfera judicial a tarefa de solucionar os impasses que os órgãos legislativos têm criado. O Judiciário passa a assumir o papel de árbitro das contradições normativas, quase sempre sem dispor de uma sistemática objetiva capaz de garantir a coerência na interpretação da repartição das competências legislativas. Nesse contexto, a proteção jurídica da Mata Atlântica acaba por se tornar refém das vicissitudes dos processos judiciais, sujeitando-se a entraves como a morosidade, a fragmentação decisória e a ausência de uniformidade interpretativa. Abre-se, assim, espaço para mais subjetivismos que fomentam casuísmos e soluções fragmentadas, incapazes de

reverter a insegurança jurídica decorrente das incertezas na aplicação do ordenamento.

Em Estados como Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina, que estão integralmente inseridos no bioma Mata Atlântica (MMA, 2025, p. 15), a problemática assume contornos ainda mais sensíveis. Nessas unidades federativas, a prevalência indiscriminada das leis ambientais federais que incidem sobre o bioma tende a restringir de forma significativa a competência legislativa estadual em matéria ambiental, enfraquecendo, dessa forma, o exercício de sua autonomia. O resultado é um quadro de tensão institucional permanente que agrega à vulnerabilidade da tutela da Mata Atlântica um componente político, na medida em que a disputa pela primazia normativa entre União e Estados transcende o campo técnico-jurídico e passa a refletir interesses e estratégias de poder.

O fato é que, na ausência de clareza quanto à lei ambiental aplicável, instala-se um estado de indefinição normativa que desorienta a atuação dos órgãos administrativos competentes e dificulta a adoção de ações concretas destinadas a compatibilizar a utilização do bioma com sua proteção. Por isso, é tão premente a necessidade de que seja identificada uma sistemática objetiva para a solução dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre a Mata Atlântica, sem a qual o tratamento dispensado ao bioma permanecerá sujeito à deletéria conflituosidade normativa que União e Estados têm protagonizado.

Nesse contexto, o presente estudo se dedica a enfrentar o seguinte problema de pesquisa: de que forma os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica devem ser solucionados à luz da Constituição Federal de 1988? A questão não foi formulada sob a expectativa de que a mera subsunção da problemática à repartição constitucional de competências pudesse oferecer resposta definitiva. Ao contrário, partiu-se da consciência de que o tema das competências se revela progressivamente complexo quando envolve matéria ambiental e se relaciona com um dos biomas que, por força constitucional, integra o patrimônio nacional. Sempre se teve em vista que a solução não se acharia em interpretações lineares ou simplificadoras, mas exigiria uma abordagem crítica e multifacetada.

Por essa razão, optou-se pela formulação de mais de uma hipótese para a resolução do problema de pesquisa proposto:

(i) os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre a Mata Atlântica resolvem-se a favor da União, pois, tratando-se de bioma constitucionalmente definido como patrimônio nacional, a competência para legislar sobre aspectos ambientais que lhe digam respeito é privativa da União;

(ii) os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica resolvem-se segundo as regras estabelecidas nos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição Federal de 1988, por envolverem matéria sujeita à competência legislativa concorrente da União e dos Estados;

(iii) os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica resolvem-se a partir de uma interpretação sistemática dos arts. 22, 24 e 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988, devendo ser observado o aspecto ambiental legislado para definir o tipo de competência legislativa incidente, se privativa da União ou concorrente.

Diante do problema de pesquisa e das hipóteses formuladas para sua resolução, o objetivo geral do presente estudo é identificar como devem ser solucionados, à luz da Constituição Federal de 1988, os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem o bioma Mata Atlântica. Para alcançá-lo, três objetivos específicos se apresentam sequencialmente. O primeiro é analisar os tipos de competências legislativas que integram o atual modelo federalista brasileiro e o modo com que foram repartidas entre os entes federados, com foco na delimitação do espaço de atuação da União e dos Estados.

O segundo objetivo específico é examinar a repartição constitucional de competências legislativas em matéria ambiental no federalismo cooperativo ecológico adotado pela Constituição Federal de 1988, com enfoque nos efeitos da qualificação constitucional da Mata Atlântica como patrimônio nacional para a delimitação das competências legislativas que lhe são correlatas. O terceiro objetivo específico é avaliar possíveis cenários de conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica, definindo, com base na repartição constitucional de competências aplicável à tutela dos biomas qualificados como patrimônio nacional, qual lei, a priori, deve prevalecer, se a federal ou a estadual.

Para o desenvolvimento deste estudo, adotou-se o método popperiano de tentativa e erro, mais conhecido como hipotético-dedutivo. Tal método parte da identificação de um problema e da formulação de hipóteses explicativas, que são submetidas a deduções lógicas e confrontadas com a experiência normativa e

empírica (Rodrigues, 2009, p. 10-15). No campo jurídico, isso significa compreender as normas aplicáveis como equivalentes formais de teorias explicativas e observar suas consequências como verdadeiros testes empíricos. A principal virtude do referido método reside em sua perspectiva crítica, que não se orienta pela mera confirmação das hipóteses, mas pela possibilidade de refutá-las ou revisá-las, o que permite distinguir a pesquisa científica da simples argumentação profissional e viabiliza avanços efetivos na compreensão dos fenômenos jurídicos.

O método de procedimento adotado foi o monográfico, voltado à análise aprofundada de um único objeto específico: o tratamento jurídico do bioma Mata Atlântica no contexto da repartição constitucional de competências legislativas em matéria ambiental, à vista dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais. Essa abordagem possibilitou o exame minucioso dos fundamentos normativos, jurisprudenciais e teóricos que sustentam a pesquisa, favorecendo uma investigação detalhada e sistemática da problemática. A técnica de pesquisa utilizada foi documental e bibliográfica, apoiada em fontes primárias e secundárias, que vão desde textos legislativos e precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF) até uma ampla literatura nacional dedicada aos assuntos tratados neste estudo.

Pretende-se, com este estudo, contribuir para o debate sobre os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre a Mata Atlântica, trazendo, como perspectiva, a relação entre a qualificação constitucional do bioma como patrimônio nacional e a repartição de competências legislativas ambientais. Com isso, visa-se auxiliar os legisladores federais e estaduais no exercício do que lhes compete, mas também os intérpretes, quando se depararem com esses conflitos interfederativos que, além de gerar insegurança jurídica, prejudicam a tutela ambiental do bioma.

Por fim, cabe destacar que o tema desta dissertação de mestrado tem aderência à área de concentração “Direito Internacional e Sustentabilidade”, bem como à linha de pesquisa “Direito Ecológico e Direitos Humanos”. Isso porque o estudo dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica serve à discussão sobre a forma como a tutela estatal do meio ambiente está se desenvolvendo na Federação brasileira, o que é essencial para a nova hermenêutica do Direito Ambiental em construção.

2. O ESTADO FEDERAL BRASILEIRO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

Este capítulo dedica-se a examinar como a repartição constitucional de competências foi estruturada no Estado federal brasileiro sob a égide da Constituição de 1988. Para tanto, analisa-se a relação entre a forma federativa de Estado e a repartição de competências, destacando o modelo cooperativo adotado pela ordem constitucional vigente. O estudo especifica os tipos de competência estabelecidos pelo Poder Constituinte, com especial atenção às competências legislativas e à forma como o Supremo Tribunal Federal tem sistematizado a resolução de intersecções dos títulos competenciais, à luz do princípio da subsidiariedade e dos cânones interpretativos que dele se extraem, como a “presumption against preemption” e a “clear rule declaration”.

2.1 A RELAÇÃO ENTRE A FORMA FEDERATIVA DE ESTADO E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS

Não é possível enfrentar adequadamente os conflitos entre leis de entes federados distintos sem, antes, compreender a relação que há entre o Estado federal e a repartição constitucional de competências. Tais conflitos não surgem de maneira aleatória ou meramente circunstancial, mas decorrem, em grande medida, do modo como as competências estão constitucionalmente distribuídas entre os entes que integram um Estado federal. Por isso, entender a dinâmica que permeia a relação existente entre essa forma de Estado e a repartição constitucional de competências é essencial para a identificação das causas estruturais dos conflitos normativos interfederativos e para a formulação de soluções jurídicas consistentes, capazes de assegurar não apenas a coerência interna do ordenamento jurídico brasileiro, mas também a estabilidade e efetividade do pacto federativo.

Para tanto, o primeiro passo consiste na distinção epistemológica entre federalismo e Estado federal. Liziero e Zilli (2020, p. 124-127) esclarecem que o federalismo é, antes de tudo, um fenômeno social e político, originado da diversidade cultural, econômica e histórica de um povo. Ele exprime a possibilidade de diferentes comunidades conviverem sob um mesmo pacto político, preservando identidades, tradições e interesses locais. Trata-se de uma construção ideológica fundada na

confiança recíproca e na aceitação da heterogeneidade como valor constitutivo da organização estatal. Já o Estado federal corresponde à concretização jurídico-institucional desse fenômeno. É, pois, a forma por meio da qual a Constituição estrutura e distribui o poder entre um ente central e entes periféricos dotados de autonomia. Enquanto o federalismo representa a ideia que inspira a convivência na diversidade, o Estado federal constitui o arranjo institucional que a torna operativa. São conceitos complementares, mas distintos: o primeiro situa-se no plano político-ideológico; o segundo, no plano jurídico-constitucional.

Nessa perspectiva, o Estado federal consiste numa forma de organização política em que diferentes entes se unem de maneira permanente sob uma Constituição comum, formando uma estrutura indissolúvel. A união federativa não suprime a diversidade regional, mas a incorpora como elemento estruturante do sistema, permitindo que cada unidade preserve suas especificidades enquanto participa de um projeto político mais amplo (Lewandowski, 2017). Nessa forma de Estado, o exercício do poder não se organiza segundo uma lógica estritamente piramidal ou hierárquica, mas sim por meio de uma estrutura matricial, caracterizada pela coexistência de múltiplos núcleos de autoridade que interagem entre si (Abrucio, 2005, p. 42-43). Não há subordinação dos entes periféricos ao ente central, mas delimitação constitucional de esferas próprias de atuação. O poder distribui-se em diferentes centros que cooperam e se complementam, sob a coordenação da Constituição.

No constitucionalismo, dois modelos de Estado federal se destacam: o norte-americano e o alemão. Segundo Goes e Melo (2018, p. 18-35), o modelo norte-americano de Estado federal, inaugurado com a Constituição da Filadélfia de 1787, nasceu de um movimento centrípeto: a transição de uma confederação de estados soberanos para uma federação. Assentado em uma matriz liberal, esse arranjo ficou conhecido como modelo dual, caracterizado por uma divisão rígida e estanque de competências, sem interferências recíprocas. A Constituição atribuiu poderes enumerados à União e reservou aos estados os poderes residuais, salvaguarda expressamente garantida pela 10ª Emenda. Essa configuração assegurou ampla margem de autonomia aos entes subnacionais, permitindo-lhes legislar sobre matérias como direito civil, comercial e até mesmo penal, a ponto de alguns estados adotarem a pena de morte enquanto outros a rejeitam. Historicamente, porém, crises como a de 1929 forçaram a superação do modelo estritamente dual, abrindo espaço

para práticas de federalismo cooperativo impulsionadas pelo “New Deal”, que introduziram maior centralização para coordenar políticas macroeconômicas e sociais.

Já o modelo alemão, conforme descrevem Liziero e Carvalho (2018, p. 1483-1503), foi estruturado pela Lei Fundamental de Bonn de 1949 sob uma lógica essencialmente cooperativa. Em contraste com a separação rígida norte-americana, a tradição germânica enfatiza a inter-relação e colaboração entre a esfera federal e os estados. A repartição de competências contempla a figura da legislação concorrente e das tarefas compartilhadas, nas quais os entes subnacionais exercem forte influência por meio de convênios e pactos. Embora os estados tenham perdido parte de sua autonomia legislativa exclusiva, essa redução foi compensada pelo incremento de sua participação coletiva na formação da vontade legislativa federal, especialmente por meio de um órgão de representação dos governos estaduais cuja anuência é indispensável para a aprovação de leis federais relevantes.

Qualquer que seja o modelo, a forma federativa não deve ser compreendida como um fim em si mesma, mas como um arranjo institucional voltado à racionalização e à eficiência da atuação estatal (Pereira, 2018, p. 28). A origem histórica da forma federativa de estado vincula-se à necessidade de administrar diferenças territoriais de modo institucionalizado e pacífico, evitando tanto a fragmentação quanto a concentração excessiva de poder. Sua finalidade reside em estruturar o poder público de modo apto a responder à complexidade social de determinado território. Ao aproximar os centros decisórios das realidades locais, o Estado federal amplia a sensibilidade das políticas públicas às demandas regionais, sem comprometer a unidade nacional.

No Estado federal, a divisão do poder entre os entes federados concretiza-se por meio da repartição constitucional de competências, verdadeiro alicerce da forma federativa. Tal repartição não constitui mero critério organizacional, mas condição essencial para a efetividade da autonomia dos entes federados. É a delimitação das competências de cada esfera de governo que viabiliza a coexistência de múltiplos centros de poder dentro de uma mesma ordem jurídica. Sem a repartição, a autonomia restaria esvaziada ou a unidade política se fragmentaria. Como observa Maffra (2012, p. 132), a repartição de competências é o “pressuposto de existência do Estado Federal”, pois assegura simultaneamente a preservação das autonomias regionais e a estabilidade da união.

A repartição constitucional de competências não se esgota no momento originário de sua previsão pelo Poder Constituinte. Envolve, pois, um mecanismo dinâmico, cuja concretização depende de interpretação contínua à luz das transformações sociais, econômicas e políticas. A Constituição fornece as linhas estruturantes da divisão de atribuições, mas sua aplicação exige permanente atividade hermenêutica, especialmente diante de novas demandas e conflitos interfederativos. O desafio consiste em assegurar que a autonomia dos entes não se converta em isolamento ou competição desagregadora, mantendo-se compatível com a unidade do Estado. A repartição de competências deve, portanto, ser compreendida como instrumento vivo de equilíbrio federativo, que demanda diálogo institucional constante entre os entes integrantes da federação.

Uma vez estabelecida, a repartição de competências delimita a autonomia dos entes federados. Bastos (1989, p. 259) explica que, nesse contexto, autonomia corresponde à margem juridicamente assegurada para que cada ente decida sobre seus próprios assuntos, dentro dos limites fixados pela Constituição. Chueiri et al (2025, p. 437-439), para quem a autonomia é pressuposto ontológico do Estado Federal, desdobra-a em três capacidades indissociáveis: auto-organização, autogoverno e autoadministração. A auto-organização consiste na competência de cada ente federativo para elaborar seus diplomas constitutivos primários, estabelecendo sua própria estrutura normativa fundamental, em harmonia com o texto constitucional nacional. A autogoverno traduz-se na possibilidade de estruturar e eleger seus próprios poderes políticos, garantindo independência institucional e legitimidade democrática na condução de seus assuntos internos. Por fim, a autoadministração manifesta-se no exercício efetivo das competências legislativas materiais e tributárias atribuídas a cada ente, permitindo a implementação de políticas públicas e a gestão de seus interesses de forma autônoma.

Silva (2000, p. 624) separa da autoadministração a capacidade de autolegislação, consistente na prerrogativa de elaborar as próprias leis. No Estado federal, a autolegislação é um dos aspectos centrais da autonomia de cada ente federado, pois lhes garante a prerrogativa de editar normas jurídicas próprias dentro de suas competências constitucionais. Essa capacidade normativa permite que os entes periféricos criem ordens jurídicas parciais, que não existem isoladamente, mas convergem na Constituição Federal, formando o que se denomina “constituição total” (Lopes Filho, p. 42-43). O resultado é uma ordem jurídica complexa, composta por

diferentes camadas de legislação que se articulam entre si. Essa multiplicidade normativa não significa desorganização, pois é a Constituição Federal que estabelece, de acordo com o modelo teórico escolhido pelo Poder Constituinte, a repartição das competências legislativas. A autolegislação traduz a autonomia dos entes federados em prática concreta, permitindo que cada esfera de governo discipline suas matérias próprias, mas sempre em harmonia com o pacto federativo.

A autonomia federativa é, assim sempre condicionada pelo pacto constitucional que a institui, funcionando como elemento de equilíbrio entre descentralização e integração. Esse equilíbrio revela-se particularmente sensível quando se considera que a descentralização do poder no Estado federal nem sempre produz resultados homogêneos, especialmente em contextos marcados por profundas desigualdades regionais. Baggio (2004, p. 130-131) adverte que a repartição uniforme de competências – e, portanto, de responsabilidades – aos entes subnacionais pode gerar assimetrias concretas, caso não sejam consideradas as diferenças de capacidade financeira e administrativa entre eles. A uniformidade na distribuição de competências não assegura, por si só, igualdade na implementação de políticas públicas.

Dessa forma, a depender do modo como as competências sejam repartidas entre os entes subnacionais, o Estado federal pode assumir uma feição simétrica ou assimétrica (Miranda, 2022, p. 40). No modelo simétrico, todas os entes subnacionais recebem competências equivalentes e submetem-se ao mesmo regime jurídico, sem distinções formais relevantes. Busca-se, nesse caso, assegurar uniformidade institucional e igualdade formal entre os entes, de modo que cada um deles disponha das mesmas competências legislativas e administrativas. Já no modelo assimétrico, a própria Constituição estabelece diferenciações na distribuição de competências, reconhecendo particularidades históricas, culturais, geográficas ou econômicas de determinadas regiões. Nesse arranjo, algumas unidades federativas podem dispor de competências específicas, justamente para acomodar diversidades internas sem comprometer a unidade do Estado federal.

Diante desse cenário, a repartição constitucional de competências deve ser acompanhada de instrumentos que viabilizem o exercício real das atribuições conferidas. Isso implica considerar mecanismos de coordenação federativa, transferências financeiras, assistência técnica e arranjos cooperativos capazes de reduzir disparidades entre os entes subnacionais. A descentralização somente

cumpra sua finalidade democrática quando acompanhada de condições materiais que permitam aos entes federados exercer suas funções com eficiência e responsabilidade.

Assim, o Estado federal, enquanto forma jurídico-constitucional, institucionaliza a convivência em sociedades complexas mediante a repartição de competências, que visa garantir a necessária autonomia dos entes federados. A estabilidade dessa forma de Estado exige a constante harmonização entre vetores estruturalmente tensionados, de modo a compatibilizar descentralização com unidade, autonomia com integração e igualdade formal com diferenciação material. É nesse ponto que a repartição constitucional de competências se revela para além de uma técnica organizatória, firmando-se como mecanismo essencial de sustentação da própria forma federativa, buscando assegurar que a pluralidade interna se mantenha integrada em um projeto comum de Estado.

Não obstante essas premissas possuam validade geral para qualquer organização federativa, cada Constituição as concretiza segundo escolhas políticas próprias, definindo o desenho da repartição de competências compatível com sua realidade. Nesse contexto, impõe-se examinar a conformação específica assumida pelo Estado federal brasileiro na Constituição de 1988.

2.2 O MODELO FEDERALISTA BRASILEIRO

A compreensão do modelo federativo brasileiro exige que se parta da noção de que, na Constituição Federal de 1988, o princípio federativo, protegido como cláusula pétrea, tem como núcleo essencial a repartição constitucional de competências e a autonomia dos componentes da Federação (Goes; Melo, 2018, p. 30). Por isso, a opção do Poder Constituinte por uma feição cooperativa assume ainda maior relevância para a definição das relações entre os entes federados e, dessa forma, merece ser estudada com mais atenção.

Historicamente, o Estado federal pode assumir feições diversas, sendo tradicionalmente contrapostos os modelos dualista e cooperativo. O federalismo dualista caracteriza-se por uma repartição horizontal rígida de competências, fundada na separação estanque entre atribuições da União e dos Estados-membros, com forte ênfase na autonomia estadual e limitação do poder central (Zago, 2016, p. 36-37). Consiste, pois, num modelo marcado por um viés estático e pouco coordenado das

relações federativas, no qual prevalece a independência recíproca dos entes. Em contraposição, o federalismo cooperativo emerge como alternativa que valoriza a coordenação e a colaboração intergovernamental, reconhecendo que a complexidade das sociedades contemporâneas exige ações compartilhadas e articuladas entre os diferentes níveis de governo.

No contexto brasileiro, a Constituição Federal de 1988 representou uma ruptura com a tradição centralizadora que marcou períodos anteriores, especialmente o regime autoritário. O texto constitucional promoveu descentralização relevante ao assegurar autonomia aos entes subnacionais (Ribas et al., 2022, p. 113-114). Essa ruptura buscou restabelecer o equilíbrio federativo e fortalecer as instâncias locais como espaços legítimos de deliberação democrática. Todavia, como salientam os mesmos autores, a centralização não foi completamente superada, permanecendo na União significativo poder decisório e concentração de recursos, o que tensiona permanentemente a dinâmica federativa.

A opção cooperativa da Constituição de 1988 encontra fundamento já no caput do art. 1º e na enunciação dos objetivos fundamentais da República. A ênfase na solidariedade, na redução das desigualdades regionais e na promoção do desenvolvimento nacional aponta para um federalismo que exige colaboração entre os entes federativos e atribui menor relevo à separação rígida entre eles (Ferraz Junior, 1995, p. 249). A realização desses objetivos pressupõe atuação coordenada e planejada, incompatível com um modelo puramente competitivo ou dualista. Assim, a cooperação não constitui mero arranjo técnico, mas desdobramento lógico do projeto constitucional de transformação social.

O surgimento do federalismo cooperativo relaciona-se à necessidade de atender demandas sociais complexas e solucionar problemas práticos que extrapolam as fronteiras de cada ente federado. Trata-se de modelo orientado pelo desenvolvimento de ações compartilhadas, permitindo a definição de objetivos comuns, ao tempo em que preserva as peculiaridades locais (Cunha; Araújo, 2010, p. 51-52). Nesse sistema, há independência na ação, mas dentro de uma lógica de interdependência estrutural. A cooperação não elimina a autonomia, mas a insere em contexto mais amplo de corresponsabilidade.

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou esse paradigma ao introduzir, de maneira sistemática, competências executivas comuns e competências legislativas concorrentes. Ao ultrapassar o dualismo clássico entre poderes enumerados e

reservados, o texto constitucional acrescentou a competência comum de caráter cooperativo e a competência concorrente de natureza legislativa (Horta, 1999, p. 17). Tal inovação marcou a transição de um federalismo centrípeto para um modelo de equilíbrio e cooperação, comprometido com a proteção dos direitos fundamentais (Weber, 2023, p. 67-68). O desenho competencial passou a refletir uma lógica de interdependência normativa e administrativa. As relações federativas de cooperação estão delineadas principalmente nos arts. 23 e 24 da Constituição Federal de 1988 (Tavares, 2011). O art. 23 estabelece competências executivas comuns, exigindo atuação conjunta dos entes federados na implementação de políticas públicas, enquanto o art. 24 prevê competências legislativas concorrentes, estruturadas sob técnica de coordenação legislativa. A combinação desses dispositivos revela intenção clara de superar a separação rígida de esferas e fomentar mecanismos institucionais de diálogo e articulação.

As competências executivas comuns representam expressão direta da cooperação federativa. Não por acaso, o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988 determina que, no âmbito de tais competências, leis complementares federais fixarão normas para a “a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (Brasil, 1988). Tais leis complementares não podem suprimir nem restringir a titularidade dessas competências pelos entes federados, e uma vez regulamentadas, o formato da cooperação impõe-se obrigatório para todos os entes, reforçando a ideia de corresponsabilidade institucional (Bercovici, 2002, p. 17-19). A cooperação não é facultativa, mas imperativo constitucional.

Como se vê, essas competências envolvem a função de cooperação propriamente dita exige atuação conjunta dos entes federados, sem prevalência de uma esfera sobre outra, resultando em responsabilidades igualmente comuns (Cabral, 2015, p. 127). Embora a decisão possa ser conjunta, a execução dos atos ocorre individualmente ou em colaboração, conforme as circunstâncias. Essa dinâmica reforça o caráter relacional do federalismo cooperativo, no qual o exercício de competências é marcado por constante interação.

Já as competências legislativas concorrentes envolvem o que se denomina de função de coordenação, que permite participação relativa dos entes federados na produção normativa, cabendo, de um lado, à União editar normas gerais e, de outro, aos Estados suplementá-las (Cabral, 2015, p. 127). Trata-se de técnica que busca

harmonizar uniformidade nacional com respeito às especificidades regionais, pressupondo interdependência e diálogo. É dessa forma que a cooperação se manifesta no plano da legislação concorrente, exigindo de cada ente federado um respeito ao espaço normativo de outro.

É de se notar, assim, que o modelo federalista cooperativo brasileiro se aproxima de experiências estrangeiras, especialmente da tradição alemã do pós-guerra. Desenvolvido a partir da Constituição de Weimar e institucionalizado pela Constituição de Bonn, o federalismo cooperativo alemão valorizou mecanismos de aproximação e auxílio entre governos central e locais (Reverbel, 2012, p. 19). A Constituição Federal de 1988 dialoga com essa tradição ao estruturar um sistema de inter-relação institucionalizada entre os entes federados.

Não obstante a ênfase cooperativa, a Constituição preserva traços de federalismo competitivo. O regime brasileiro combina elementos de competição e cooperação, mas privilegia esta última em razão dos objetivos de equilíbrio e redução das disparidades regionais (Probst; Cruz, 2023, p. 2-5). A autonomia dos entes federados encontra balizamento na necessidade de diálogo e busca de soluções conjuntas, sobressaindo-se o todo em relação às partes, sem que isso implique supressão das capacidades dos membros da federação. Ademais, a cooperação amplia o número de sujeitos capazes de participar dos processos decisórios e exige abertura de arenas públicas de deliberação (Cury, 2006, p. 115-122).

Por todas essas vantagens, a Constituição Federal de 1988, ampliou o rol de matérias sujeitas à competência comum e concorrente (Ribeiro, 2018, p. 343). Essa ampliação fortaleceu a lógica de corresponsabilidade, mas ainda persiste forte concentração de recursos financeiros na União, o que limita, na prática, a autonomia dos entes subnacionais (Ribas et al., 2022, p. 113-114). A dependência fiscal condiciona a implementação de políticas públicas e reforça o peso político do ente central. Surge, assim, tensão estrutural entre descentralização formal e centralização material, que desafia a efetividade do modelo cooperativo.

Como se constata, a relação entre a forma federativa de Estado e a repartição constitucional de competências ganha, no modelo federalista cooperativo adotado na Constituição Federal de 1988, espaços de atuação complementar tanto no plano executivo quanto no plano legislativo, essenciais para a consecução dos objetivos fundamentais escolhidos pelo Poder Constituinte. Esses espaços devem ser respeitados, porque refletem a repartição de competências e consubstanciam a

autonomia de cada ente federado num ordenamento em que ambas, a repartição de competências e a autonomia federativa, conforme apontado, o núcleo essencial do princípio federativo, que se protege como cláusula pétrea.

Isso, inevitavelmente, reflete no modo como as competências e sua repartição devem ser interpretadas na sua aplicação. Mais do que um modelo, o federalismo de cooperação aparece, assim, como norte hermenêutico na definição de campos de atuação executiva e legislativa, que, por sua influência, não podem ser delimitados em detrimento do pacto federativo. Todos os entes federados devem cooperar entre si, inclusive adotando postura de autocontenção no exercício de suas próprias competências quando tenderem a invadir espaço alheio. Não se trata de atividade de fácil acomodação. A pluralidade de interesses que movimentam as relações entre os entes federados no dia a dia faz com que, muitas vezes, a cooperação constitucionalmente exigida ceda espaço a disputas institucionais por protagonismo normativo ou por primazia na condução de políticas públicas.

Nesses cenários, a tensão entre autonomia e coordenação emerge com especial intensidade, exigindo do intérprete postura sensível à lógica estrutural do federalismo cooperativo. Deve-se ter sempre em vista que a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema relacional, no qual a atuação de um ente pressupõe consideração pelas esferas de atuação dos demais. A hermenêutica federativa, portanto, não pode ser neutra em relação ao modelo adotado, mas, ao contrário, precisa conformar-se ao desenho cooperativo que informa o texto constitucional.

Não por acaso, relativamente às competências legislativas concorrentes, Lewandowski (2017) afirma que seria suficiente, para recuperar a Federação, impedir que a União ocupe todos os espaços normativos no âmbito competência legislativa concorrente. Essa advertência evidencia que a efetividade do modelo federalista brasileira depende menos de reformas normativas e mais de mudança de atitude na aplicação das competências já delineadas pelo texto constitucional. É sobre essas competências e sua tipologia que se dedicará o tópico seguinte.

2.3 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS E SUAS DINÂMICAS

A repartição constitucional de competências legislativas encontra seu núcleo sistemático nos arts. 22, 24, 25 e 31 da Constituição Federal de 1988. É nesses dispositivos que o texto constitucional organiza, de modo estruturado, as

competências privativas da União (art. 22), as competências concorrentes entre União e Estados (art. 24), a competência residual dos Estados (art. 25, § 1º) e a competência legislativa municipal no âmbito do interesse local e da suplementação normativa (art. 31 c/c art. 30). Essa arquitetura normativa fornece a moldura básica do federalismo legislativo brasileiro. Todavia, como adverte Souza (2010, p. 244), as competências legislativas da União não se esgotam no rol do art. 22. A Constituição contempla inúmeros outros dispositivos que pressupõem ou determinam a edição de lei federal para disciplinar matérias específicas. O exemplo paradigmático é o art. 48, que, ao elencar as atribuições do Congresso Nacional, apresenta quinze incisos relativos a domínios típicos de legislação federal, evidenciando que o espaço normativo da União é significativamente mais amplo do que aquele descrito no art. 22. Essa dispersão de comandos legislativos ao longo do texto constitucional demonstra que a compreensão das competências legislativas exige leitura sistemática da Constituição, sob pena de reduzir indevidamente a dimensão normativa atribuída ao ente central e comprometer a adequada identificação dos títulos competenciais em situações de conflito.

A Constituição Federal estrutura a atuação dos entes federados a partir, basicamente, de dois grandes tipos de competência: a competência administrativa e a competência legislativa. Conforme assinalam Bim e Farias (2015, p. 205), essa segunda cabe ao Poder Legislativo e consiste na aptidão para editar leis sobre matérias de interesse da coletividade, inovando primariamente na ordem jurídica. Essa distinção é central para a correta compreensão do federalismo, pois delimita não apenas “quem pode agir”, mas sobretudo “como pode agir” cada ente estatal. Competência legislativa, portanto, é a autorização constitucional para produzir normas gerais e abstratas por meio do devido processo legislativo, sendo exercida pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas e pelas Câmaras Municipais, conforme o ente federado envolvido. Órgãos administrativos, ainda que detenham poder normativo e possam expedir decretos, regulamentos ou resoluções, não são órgãos legislativos e não exercem competência legislativa propriamente dita. Seu poder normativo é secundário, instrumental e subordinado à lei, destinando-se à sua execução e concretização, e não à criação originária de direitos e deveres. A confusão entre essas esferas compromete a análise dos conflitos de competência, pois somente a lei, emanada do órgão legislativo constitucionalmente competente, pode ocupar validamente o espaço normativo definido pela Constituição.

A repartição das competências legislativas no Estado federal brasileiro estrutura-se a partir do princípio da predominância do interesse, que funciona como critério material de alocação do poder normativo entre os entes federados. Trata-se de diretriz segundo a qual a titularidade da competência deve corresponder ao ente em cujo âmbito o interesse tutelado se manifesta de forma mais intensa ou abrangente. Assim, quando o constituinte identificou matérias marcadas por inequívoco interesse nacional, concentrou-as na esfera da União, atribuindo-lhes disciplina privativa. Em outras hipóteses, reconhecendo a coexistência de interesses gerais e regionais sobre determinado tema, instituiu o regime de competência concorrente, no qual cabe à União editar normas gerais e aos Estados suplementá-las ou integrá-las segundo suas peculiaridades. Já as matérias de interesse predominantemente local foram reservadas à competência legislativa municipal. O princípio da predominância do interesse, portanto, não apenas explica a distribuição expressa de matérias no texto constitucional, mas também orienta sua interpretação em situações de dúvida ou sobreposição temática. Nesses casos, a definição do ente competente não se esgota na leitura literal dos dispositivos constitucionais, exigindo exame substancial do interesse predominante envolvido na disciplina normativa.

O art. 22 da Constituição estabelece o rol de matérias cuja competência legislativa é privativa da União, concentrando no ente central a atribuição para editar normas sobre temas considerados de interesse nacional predominante. A privatividade significa que apenas a União pode legislar nessas áreas, assegurando uniformidade normativa em domínios estratégicos para a coesão do Estado. Entre tais matérias encontram-se os grandes ramos do direito — civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho —, bem como temas relacionados à soberania, defesa e segurança do Estado. Também se inserem nesse âmbito setores estruturantes da ordem econômica e da infraestrutura nacional, como recursos hídricos e minerais, energia, telecomunicações, sistema monetário, política de crédito e comércio interestadual e exterior. Além disso, o dispositivo alcança áreas de evidente impacto nacional, a exemplo da seguridade social, das diretrizes da educação, das licitações e contratos administrativos e da proteção de dados pessoais. O conjunto revela opção constitucional por maior centralização normativa em matérias cuja disciplina fragmentada poderia comprometer a unidade jurídica do país.

O parágrafo único do art. 22 da Constituição introduz mecanismo de flexibilização da competência legislativa privativa da União ao admitir que lei complementar autorize os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias ali relacionadas. Trata-se de técnica que mitiga, em certa medida, a concentração normativa no plano federal, permitindo a abertura controlada de espaço legislativo para os Estados em temas que, embora de interesse nacional predominante, possam comportar disciplina ajustada a peculiaridades regionais. Como observa Souza (2010, p. 243-244), essa previsão funciona como instrumento de compensação do amplo rol de competências federais, preservando algum campo de normatização estadual dentro de domínios originalmente centralizados. A autorização, contudo, deve ser expressa e veiculada por lei complementar, o que reforça seu caráter excepcional e condicionado.

Pode-se questionar se essa delegação pode ser dirigida apenas a um ou alguns Estados. A possibilidade de tratamento diferenciado, contudo, não se mostra incompatível, em si mesma, com o modelo federativo, desde que fundada em critérios objetivos e constitucionalmente relevantes, como especificidades geográficas, estruturais, econômicas ou sociais que justifiquem disciplina normativa própria. A igualdade entre as entidades federadas não impõe uniformidade absoluta, mas sim paridade jurídica na ausência de razões diferenciadoras legítimas. Assim, se a lei complementar identificar circunstâncias concretas que reclamem regulação particular e o fizer de modo proporcional e justificado, a assimetria normativa não configurará violação ao pacto federativo. O que o princípio da igualdade repele é a discriminação arbitrária ou desprovida de fundamento racional, e não a diferenciação fundada em razões públicas consistentes e alinhadas às finalidades constitucionais.

O art. 24 da Constituição Federal disciplina as matérias submetidas à competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, revelando opção constitucional por modelo cooperativo de produção normativa. Diferentemente do regime de privatividade previsto no art. 22, aqui se reconhece a coexistência de interesses nacionais e regionais sobre determinados temas, razão pela qual a disciplina jurídica é compartilhada. O rol do art. 24 abrange matérias de forte incidência social e econômica, como direito tributário, financeiro, econômico e urbanístico, orçamento e produção e consumo, além de temas sensíveis à organização da vida coletiva, como educação, cultura, saúde, previdência social e proteção à infância e à juventude. Inclui, ainda, a tutela do meio ambiente, da fauna,

das florestas e dos recursos naturais, bem como a responsabilidade por dano ambiental e a proteção ao patrimônio cultural e paisagístico, evidenciando a transversalidade da competência concorrente em áreas de relevante impacto federativo. O dispositivo contempla também aspectos institucionais, como procedimentos processuais, juizados de pequenas causas, assistência jurídica e organização das polícias civis. O conjunto demonstra que o art. 24 não representa simples repartição aritmética de matérias, mas técnica de coordenação normativa que busca harmonizar unidade e diversidade, permitindo atuação conjunta dos entes federados em domínios nos quais o interesse se manifesta simultaneamente em diferentes níveis territoriais.

A dinâmica da competência legislativa concorrente é estruturada pelos §§ 1º a 4º do art. 24 da Constituição, que estabelecem verdadeiro regime de coordenação normativa entre União e Estados. Em primeiro lugar, delimita-se o espaço de atuação da União às normas gerais, vedando-se, por decorrência lógica, a ocupação exaustiva da matéria. Em segundo lugar, explicita-se que a edição de normas gerais pela União não exclui a competência suplementar dos Estados, que podem detalhar, complementar ou adaptar a legislação federal às suas especificidades, desde que respeitados os limites por ela traçados. Em terceiro lugar, na ausência de lei federal sobre normas gerais, reconhece-se aos Estados competência legislativa plena, autorizando-os a disciplinar integralmente a matéria para atender a suas peculiaridades regionais. Por fim, a superveniência de norma geral federal não invalida automaticamente a lei estadual anterior, mas suspende sua eficácia naquilo que lhe for contrário, preservando-se, assim, a coerência do sistema sem romper a lógica cooperativa. Esse conjunto normativo evidencia que a competência concorrente não configura sobreposição desordenada de poderes, mas mecanismo escalonado de produção legislativa, orientado pela articulação entre normas gerais federais e disciplina suplementar estadual.

A distinção entre o art. 22 e o art. 24 da Constituição revela duas técnicas distintas de organização do federalismo legislativo. No primeiro caso, o constituinte optou pela centralização normativa plena: as matérias ali elencadas são submetidas à competência privativa da União, assegurando tratamento uniforme em todo o território nacional e excluindo, como regra, a atuação legislativa autônoma das Assembleias Legislativas. Já no âmbito do art. 24, a lógica é diversa. Conforme observa Araújo (2017, p. 188-189), o constituinte buscou assegurar, em determinadas

matérias, um núcleo mínimo de uniformidade nacional, sem suprimir a possibilidade de diferenciação entre os Estados. Essa uniformidade é garantida pelas normas gerais editadas pela União, enquanto a diversidade resulta da competência suplementar estadual, que permite o desenvolvimento e a adaptação da disciplina normativa às peculiaridades regionais. Assim, enquanto o art. 22 traduz opção por homogeneidade integral e dependente, quando muito, de delegação por lei complementar, o art. 24 consagra modelo cooperativo em que a autonomia legislativa estadual decorre diretamente do texto constitucional, independentemente de autorização específica, desde que respeitados os limites fixados pelas normas gerais federais.

A competência concorrente representa verdadeiro reforço da autonomia legislativa estadual. Como destaca Horta (2010, p. 282), o deslocamento de determinadas matérias do campo da competência exclusiva da União para o domínio da legislação comum implica ampliação quantitativa e qualitativa do espaço normativo dos Estados, que passam a atuar de forma complementar às normas gerais federais. Essa técnica pressupõe que a legislação da União não seja exaustiva, pois é da própria natureza das normas gerais a abertura para desenvolvimento posterior pelos entes estaduais, permitindo-lhes ajustar a disciplina às suas realidades específicas, circunstância especialmente relevante em um país de dimensão continental e marcado por profundas desigualdades regionais. Na mesma linha, Monteiro (1997, p. 146-159) esclarece que a competência concorrente formatada na Constituição de 1988, conhecida como competência concorrente não cumulativa ou limitada, reserva ao ente central a fixação de diretrizes uniformizadores, ao passo que assegura aos Estados a possibilidade de conformar essa disciplina às suas peculiaridades.

O ponto mais sensível da competência legislativa concorrente reside precisamente na delimitação do que se deve compreender por “normas gerais”. A Constituição atribui à União a edição dessas normas, reservando aos Estados a competência suplementar; contudo, a fronteira entre generalidade e exaustividade nem sempre se apresenta com nitidez. Como adverte Dallari (2006, p. 4), não são raras as ocasiões em que o legislador federal, por descuido ou deliberadamente, ultrapassa o âmbito das diretrizes gerais e passa a disciplinar aspectos específicos, de caráter regional ou local, invadindo o espaço reservado à autonomia estadual. Nesses casos, a lei federal padece de inconstitucionalidade por exorbitância no exercício da competência, pois aquilo que não ostentar, pelo conteúdo material,

natureza de norma geral não pode ser validamente imposto como disciplina nacional uniforme.

No esforço doutrinário de delimitar o conceito de “normas gerais”, verdadeiro ponto nevrálgico da competência concorrente, destacam-se, com especial densidade teórica, três vertentes interpretativas.

A primeira vertente de destaque é a de Moreira Neto (1988), que enfrenta o problema da conceituação das normas gerais como questão estrutural da chamada competência concorrente limitada. Para o autor, o desafio não é meramente terminológico, mas funcional: tudo depende de impedir que a União, sob o rótulo de “norma geral”, esgote a disciplina normativa e inviabilize a atuação legislativa estadual. Moreira Neto (1988) sustenta que as normas gerais constituem um verdadeiro conceito-limite, funcionando como terceiro gênero normativo: mais densas que princípios constitucionais abstratos, mas menos minuciosas que normas particularizantes. Sua função é estabelecer diretrizes, fundamentos e linhas estruturantes de uma política legislativa nacional, sem descer a pormenores ou regular situações concretas. A União limita-se, assim, à edição de diretrizes nacionais cogentes aos legisladores estaduais. Dessa forma, a noção de norma geral opera simultaneamente como limite à União e como garantia da autonomia estadual.

A segunda vertente é a de Ferraz Júnior (1995), que considera insuficiente uma definição fundada exclusivamente em critérios lógico-formais, como grau de abstração ou amplitude de destinatários. Para ele, a expressão “normas gerais” exige interpretação teleológica, orientada pelo modelo de federalismo cooperativo adotado pela Constituição de 1988. A distinção deve ser construída a partir do interesse prevalecente na organização federativa. Será norma geral toda matéria que transcenda o interesse circunscrito de uma unidade federativa, seja porque o interesse é comum a todas, seja porque envolve tipologias e conceituações cuja fragmentação produziria conflitos ou entraves ao intercâmbio nacional. Assim, o critério decisivo não é apenas a estrutura formal da norma, mas sua função no sistema federativo: normas gerais são aquelas necessárias à uniformização cooperativa de certos interesses estratégicos. Ferraz Júnior (1995) ainda distingue a competência plena do Estado, exercida na ausência de norma geral federal, da competência suplementar propriamente dita, que se desenvolve à luz de diretrizes já estabelecidas pela União. A centralidade do interesse prevalecente desloca o debate do plano meramente estrutural para o plano funcional do federalismo.

A terceira vertente é representada por Mello (2011), que, partindo da tradição conceitual anterior, introduz uma dimensão pragmática orientada à tutela do interesse público. Para ele, embora toda lei possua algum grau de generalidade, as normas gerais, no contexto do art. 24, caracterizam-se por fixar diretrizes fundamentais e coordenadas básicas da matéria, sem esgotá-la. Contudo, essa conceituação não pode ser aplicada de forma rígida a ponto de comprometer a proteção de interesses sensíveis. Em áreas como saúde, educação e meio ambiente, a União pode estabelecer padrões mínimos nacionais de proteção, verdadeiros pisos normativos, que integram o conceito de norma geral. Esses padrões não anulam a competência estadual, mas impedem o rebaixamento do nível de tutela. Os Estados permanecem livres para adotar disciplina mais rigorosa, mas não podem afastar os parâmetros mínimos fixados nacionalmente. A leitura de Mello (2011), portanto, preserva a autonomia federativa sem descuidar da necessidade de uniformização mínima em matérias de alta relevância pública, equilibrando unidade normativa e proteção efetiva de direitos fundamentais.

Merece destaque ainda a contribuição de Zago (2016), que, numa perspectiva de direito comparado, propõe aproximar a noção brasileira de “normas gerais” da antiga competência-moldura prevista no art. 75 da Lei Fundamental de Bonn. Na experiência alemã, cabia à União editar preceitos-moldura que deveriam necessariamente ser preenchidos pelos legisladores dos Estados, os quais detinham espaço decisório próprio para concretizar a disciplina normativa. A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão consolidou entendimento no sentido de que tais preceitos não poderiam esgotar a matéria, devendo preservar margem real de conformação política aos Estados federados, além de que a aplicação direta da lei federal às relações concretas somente seria admissível em hipóteses excepcionalíssimas. A partir dessa construção, Zago (2016) sustenta que, no Brasil, as normas gerais devem ser interpretadas restritivamente como diretrizes nacionais voltadas primariamente aos legisladores estaduais, que permanecem responsáveis pela regulamentação concreta. Se a lei federal incidir diretamente sobre fatos e situações jurídicas sem demandar complementação estadual, terá ultrapassado os limites da norma geral, caracterizando invasão de competência.

O exame dessas vertentes permite extrair um ponto de convergência: a norma geral não pode esgotar a disciplina normativa da matéria submetida à competência concorrente. Divergem, contudo, quanto ao grau de densidade admissível à atuação

da União. A partir desse debate, sustenta-se que as normas gerais devem ser interpretadas restritivamente como diretrizes nacionais vinculantes, voltadas primariamente aos legisladores estaduais, aos quais incumbe a regulamentação concreta das situações jurídicas. Não se trata de reduzir as normas gerais a meras declarações principiológicas, como se não pudessem enunciar regras, restringindo a atuação da União à formulação de enunciados abstratos. Normas gerais podem, sim, assumir estrutura de regra, desde que não avancem para a disciplina exaustiva da matéria, nem suprimam o espaço de conformação legislativa reservado aos Estados.

A característica essencial da norma geral não reside, portanto, no seu grau de abstração, mas na sua função federativa. Sua finalidade é fixar coordenadas nacionais que assegurem coerência sistêmica, deixando margem real de decisão política e jurídica aos entes subnacionais. A generalidade deve ser aferida não apenas pelo conteúdo formal da norma, mas pelo efeito que produz na repartição de competências: será geral a norma que discipline o essencial sem inviabilizar o exercício da competência suplementar estadual. Inversamente, quando a lei federal regula minuciosamente a matéria, prescrevendo soluções completas e autoaplicáveis, sem demandar qualquer integração normativa estadual, haverá transposição indevida do limite constitucional.

Nessa perspectiva, não parece ser correto entender que as normas gerais abrangeriam, em qualquer hipótese, a fixação de “padrões mínimos” nacionais. É certo que a União pode estabelecer parâmetros protetivos de alcance nacional, inclusive sob a forma de regras, quando o texto constitucional assim o exigir ou quando a própria estrutura da matéria revelar inequívoca necessidade de uniformização. Todavia, essa possibilidade não decorre automaticamente da natureza da competência concorrente. A qualificação de determinado conteúdo como “padrão mínimo” não pode servir de expediente retórico para legitimar a ocupação exaustiva da matéria. A admissibilidade de parâmetros mínimos dependerá da forma como o legislador federal os enuncia: se configurarem efetivamente diretrizes estruturantes que preservem espaço normativo estadual, serão compatíveis com o art. 24; se, ao contrário, implicarem regulação integral e autoexecutável da matéria, converter-se-ão em indevida centralização normativa.

A proposta defendida parte de um critério funcional-estrutural: normas gerais são aquelas que estabelecem o regime jurídico básico da matéria em termos nacionais, dirigindo-se imediatamente aos legisladores estaduais e apenas

mediatamente aos cidadãos. Sua incidência direta sobre relações concretas deve ser excepcional e dependente da inexistência de legislação estadual integradora. Essa compreensão preserva a lógica cooperativa da competência concorrente e impede que o espaço estadual se reduza a mero campo de execução administrativa de decisões previamente tomadas pela União.

Assim, a interpretação restritiva do conceito de norma geral não empobrece a atuação federal, mas a qualifica constitucionalmente, ao reconduzi-la à função que lhe foi atribuída pelo constituinte: coordenação e não substituição da atividade legislativa estadual. Admitir que a União possa disciplinar de forma exaustiva a matéria sob o pretexto de editar normas gerais implicaria esvaziar o núcleo operativo da competência concorrente e, na prática, convertê-la em competência privativa disfarçada. Tal leitura dissolveria a distinção estrutural entre os arts. 22 e 24 da Constituição, tornando indiferentes as técnicas de repartição cuidadosamente desenhadas pelo constituinte. Se toda disciplina minuciosa pudesse ser qualificada como “geral”, a centralização plena deixaria de ser exceção para se tornar regra sob roupagem terminológica diversa. A contenção semântica do conceito de norma geral, portanto, não é mero preciosismo dogmático, mas condição de preservação da diferença funcional entre competência privativa e competência concorrente, sem a qual o buscado equilíbrio federativo restaria comprometido.

Completando o sistema de repartição das competências legislativas, cumpre destacar a chamada competência remanescente dos Estados, prevista no art. 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988. Nos termos desse dispositivo, são reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição, o que consagra técnica residual de distribuição normativa. Isso significa que toda matéria não expressamente atribuída à União ou aos Municípios, nem compreendida nas competências implícitas desses entes, integra, por exclusão, o âmbito legislativo estadual. Como observa Araújo (2017, p. 187), aquilo que o constituinte não alocou explicitamente ao ente central ou ao ente local permanece na esfera dos Estados-membros. Na mesma linha, Almeida (2013, p. 103) esclarece que pertencem aos Estados tudo o que não se inclui entre as competências enumeradas ou implícitas da União e dos Municípios, nem incidir no campo das vedações constitucionais que limitam a atuação das entidades federadas. Trata-se, portanto, de verdadeira competência privativa estadual, ainda que definida negativamente. Se determinada matéria não se enquadra nos arts. 22 ou 24, tampouco se vincula ao interesse local

municipal ou a proibição constitucional, pertence ao Estado de modo privativo. Essa competência impede que a União amplie indefinidamente seu domínio legislativo sob o argumento de inexistência de previsão expressa.

Por fim, no plano da repartição das competências legislativas, ainda há o papel atribuído aos Municípios pelo art. 30 da Constituição Federal de 1988. Nos termos do inciso I, compete-lhes legislar sobre assuntos de interesse local, o que consagra a dimensão normativa própria do ente municipal. Está-se diante competência privativa quanto às matérias cujo interesse predominante se circunscreva ao espaço territorial do Município, exigindo disciplina ajustada às peculiaridades da comunidade local. Já o inciso II estabelece a competência suplementar municipal, permitindo-lhe complementar a legislação federal e estadual no que couber. Nessa hipótese, o Município não atua de forma autônoma em matéria concorrente, mas integra o sistema normativo mediante a adaptação e concretização das normas superiores às realidades locais. A atuação legislativa municipal, portanto, combina esfera própria de normatização com função integradora e complementar.

São essas, portanto, as competências legislativas delineadas pela Constituição de 1988 em suas diferentes tipologias e dinâmicas: a competência privativa da União, a competência concorrente estruturada pelas normas gerais e suplementares, a competência remanescente dos Estados e a competência municipal fundada no interesse local e na função suplementar. Cada uma dessas técnicas traduz opção consciente do constituinte quanto ao grau de centralização ou descentralização normativa adequado a determinados domínios materiais. O equilíbrio do pacto federativo depende, assim, do rigoroso respeito ao espaço constitucionalmente reservado a cada ente, sob pena de desfiguração da arquitetura competencial e de esvaziamento da autonomia política assegurada às unidades federadas. Todavia, a aplicação dessas categorias nem sempre se apresenta de forma linear, especialmente quando um mesmo ato normativo tangencia simultaneamente distintos títulos competenciais. Nessas hipóteses de intersecção temática, impõe-se a utilização de critérios hermenêuticos capazes de preservar a coerência do sistema, entre os quais se destaca o princípio da subsidiariedade, cuja análise se fará a seguir.

2.4 AS INTERSECÇÕES DOS TÍTULOS COMPETENCIAIS E O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE

A convivência entre as distintas tipologias de competências legislativas, longe de envolver compartimentos estanques, produz zonas de contato normativo nas quais a delimitação do espaço de atuação de cada ente federado exige exame rigoroso. Não raras vezes, o intérprete se defronta com atos normativos de feição multidisciplinar, isto é, leis editadas por determinado ente federado que simultaneamente tangenciam matérias subsumíveis a distintos títulos competenciais. Nessas hipóteses de intersecção temática, a mera invocação formal de um dispositivo do sistema constitucional de repartição de competências mostra-se insuficiente para qualificar adequadamente a norma e solucionar a controvérsia. É nesse contexto que a jurisprudência do STF passou a operar com uma tríade conceitual interligada: o princípio da subsidiariedade, a “presumption against preemption” (presunção contra a preempção) e a “clear statement rule” (regra da declaração clara).

O princípio da subsidiariedade funciona como vetor estruturante da interpretação federativa, impedindo que a competência privativa seja expandida por arrastamento temático, sobretudo quando a norma impugnada também dialoga com matéria concorrente. Opera, assim, como critério de contenção expansiva da competência privativa. Nos casos em que a lei estadual ou municipal tangencia matéria formalmente prevista no art. 22, mas o faz sob perspectiva regulatória diversa – ambiental, urbanística, consumerista ou tributária –, a Corte examina se a disciplina local invade o núcleo estrutural do título privativo ou se apenas incide reflexamente sobre ele. Essa metodologia ficou evidente no julgamento do RE n. 194.704 (STF, 2017), no qual se reconheceu que a competência municipal ambiental poderia coexistir com competências federais, desde que não desorganizasse o regime jurídico nacional do setor. Ali, a subsidiariedade foi aplicada para preservar o espaço decisório do ente menor quando não demonstrada ocupação normativa excludente pela União.

A “presumption against preemption”, por sua vez, emerge como tradução prática da subsidiariedade em cenários de dúvida estrutural. A ADPF n. 1.028 (STF, 2025) é paradigmática nesse sentido. Ao analisar a taxa estadual vinculada a vistoria veicular, a Corte afirmou expressamente que, nos casos em que a norma abrange mais de um tema, deve prevalecer interpretação que não tolha a competência dos entes menores. A presunção funciona, portanto, como cláusula de deferência

federativa: na ausência de manifestação clara e inequívoca do legislador federal excluindo a atuação estadual, presume-se legítima a intervenção do ente subnacional nas matérias de interesse concorrente.

Essa presunção, contudo, não é absoluta. Sua superação depende da incidência da chamada “clear statement rule”, a qual exige da União manifestação normativa explícita e justificável no sentido de excluir o espaço de complementação dos demais entes. Os julgamentos da ADI n. 3.110 (STF, 2020) e do ARE n. 1.271.779 (STF, 2022) demonstram essa dinâmica. Ali, a existência de legislação federal estabelecendo limites técnicos para exposição a campos eletromagnéticos foi considerada suficiente para afastar a presunção pró-ente menor. A Corte entendeu que havia declaração legislativa clara disciplinando a matéria de telecomunicações, o que inviabilizava restrições adicionais impostas por leis locais.

O mesmo raciocínio se observa na ADI n. 7.247, em que o Estado de Santa Catarina condicionava a instalação de antenas à obtenção de licenciamento ambiental estadual. Embora formalmente invocasse competência ambiental concorrente, a Corte concluiu que a União já havia editado normas específicas sobre implantação e compartilhamento de infraestrutura de telecomunicações. A existência de disciplina federal clara e abrangente, inclusive com previsão expressa de limitação da atuação subnacional, configurou hipótese típica de aplicação da “clear statement rule”, afastando a competência estadual sob fundamento de invasão de matéria privativa.

A ADI n. 6.598 (STF, 2025) reforça essa lógica ao tratar da destinação de veículos apreendidos. A Corte partiu do princípio da predominância do interesse para identificar o núcleo material da norma e constatou que a disciplina já se encontrava exaurientemente regulamentada pelo Código de Trânsito Brasileiro. Aqui, a subsidiariedade não serviu para ampliar o espaço estadual, mas para confirmar que, havendo ocupação normativa completa pela União em matéria privativa, a atuação local não encontra campo residual legítimo. A regra de declaração clara, nesse contexto, atua como barreira contra a fragmentação de regimes jurídicos nacionais.

Já na ADI n. 4.512 (STF, 2023), relativa à proteção do consumidor, a Corte adotou postura distinta. Reconheceu-se que a defesa do consumidor é matéria de competência concorrente e que a atuação estadual poderia coexistir com a disciplina federal, desde que não houvesse contrariedade direta às normas gerais. Nesse cenário, a subsidiariedade opera em sentido expansivo, reforçando o papel dos Estados como concretizadores das diretrizes nacionais. A presunção contra

preempção foi aplicada para legitimar a legislação local diante da ausência de exclusão expressa pela União.

Situação semelhante foi examinada na ADPF n. 512 (STF, 2023), em que se discutiu a constitucionalidade de taxa municipal relacionada à prestação de serviços de energia elétrica. Embora a exploração do serviço seja competência privativa da União, a Corte distinguiu a organização do setor elétrico da instituição de tributo vinculado a atividade específica. A análise finalística permitiu reconduzir a norma municipal a título competencial próprio, evitando que a competência privativa fosse ampliada para abarcar aspectos tributários autônomos. Aqui, a subsidiariedade funcionou como instrumento de qualificação temática, impedindo a absorção indevida de competências.

O julgamento da ADI n. 3.110 (STF, 2020) também evidencia outro aspecto relevante: a necessidade de identificar se a norma federal ocupa apenas o núcleo estrutural da matéria ou se regula minuciosamente todos os seus desdobramentos. A “clear statement rule” exige clareza não apenas formal, mas material. Não basta que a União legisle sobre determinado tema. É necessário que o faça de modo a excluir, de forma inequívoca, o espaço de conformação local. Essa exigência impede que a simples existência de lei federal seja convertida em pretexto para esvaziar a competência concorrente.

A análise conjugada desses precedentes revela, portanto, que subsidiariedade, presunção contra preempção e regra da declaração clara formam um sistema hermenêutico escalonado. Primeiramente, identifica-se o título competencial predominante; em seguida, verifica-se se há ocupação normativa federal clara e exauriente; por fim, na ausência dessa clareza, preserva-se o espaço decisório do ente menor. Esse modelo evita que a competência privativa da União se transforme em cláusula de absorção implícita das competências concorrentes, preservando o equilíbrio do federalismo cooperativo.

Em síntese, nas situações em que se entrecruzam títulos competenciais privativos e concorrentes, o princípio da subsidiariedade não atua como simples diretriz política, mas como critério jurídico de delimitação do alcance das normas federais. A presumption against preemption garante a integridade do espaço legislativo subnacional diante da ambiguidade normativa; a clear statement rule, por sua vez, somente afasta essa presunção quando a União manifesta, de modo inequívoco, a intenção de ocupar integralmente o campo regulatório. A articulação

dessas categorias, tal como construída pelo Supremo Tribunal Federal nos julgados analisados, constitui hoje a principal técnica de resolução de colisões entre títulos competenciais no direito constitucional brasileiro.

Encerra-se, assim, este primeiro capítulo, construído para situar a problemática dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre a Mata Atlântica no contexto da repartição constitucional de competências legislativas no Estado federal brasileiro. Passa-se, então, ao recorte ambiental dessa contextualização, especialmente a relação entre a repartição constitucional de competências legislativas e a qualificação constitucional do bioma Mata Atlântica como patrimônio nacional, operada nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988.

3. O BIOMA MATA ATLÂNTICA E AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Este capítulo é dedicado a tratar da competência para legislar com incidência sobre o bioma Mata Atlântica na Constituição Federal de 1988. Conforme já anunciado, o foco é o art. 225, § 4º, da Constituição, e a qualificação constitucional do bioma Mata Atlântica como patrimônio nacional, buscando-se retratar os efeitos normativos que tal qualificação opera sobre a repartição de competências legislativas em matéria ambiental. Para tanto, faz-se necessário compreender o paradigma do federalismo cooperativo ecológico adotado pelo Poder Constituinte. É sobre ele que se passa a expor.

3.1 O PARADIGMA DO FEDERALISMO COOPERATIVO ECOLÓGICO

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um modelo inovador de repartição de competências no campo ambiental, que tem sido identificado, na literatura jurídica e na jurisprudência, como federalismo cooperativo ecológico. Matérias ambientais aparecem, assim, no âmbito tanto das competências legislativas concorrentes quanto das competências executivas comuns, revelando a necessidade de atuação conjunta entre os entes federados. Na mesma linha, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, a que se refere o art. 225 da Constituição Federal de 1988, não é imposto a um ou outro ente federado, mas, sim, ao Poder Público, envolvendo, assim, todos os níveis de governo do Estado federal brasileiro. E nem poderia ser diferente: a complexidade dos problemas ambientais exige esforços integrados, devendo ser evitadas tanto a centralização excessiva quanto a fragmentação desordenada da política ambiental.

Conforme a lição de Sarlet e Fensterseifer (2017), o federalismo cooperativo ecológico pode ser entendido como o marco jurídico-constitucional que orienta o exercício das competências constitucionais legislativas e executivas em matéria ambiental. Esse paradigma conjuga a cooperação interfederativa e a valorização da autonomia dos entes periféricos, segundo os autores, “naquilo que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos mecanismos de participação política”, como expressão do princípio da subsidiariedade. A descentralização do poder, por meio da repartição de competências ambientais entre

os entes federados e sua aplicação na prática, constitui elemento essencial do federalismo cooperativo ecológico, no qual se busca assegurar que os entes federados atuem de forma coordenada, mas também autônoma, na tutela do meio ambiente.

Weber (2023, p. 67-90) aponta que a jurisprudência do STF reconhece o federalismo cooperativo ecológico e, mais do que isso, permite identificar seu “tripé de sustentação (p. 70). O primeiro pilar é a colaboração interfederativa, concretizada especialmente no compartilhamento das competências administrativas comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa lógica foi regulamentada pela Lei Complementar n. 140, de 2011, que buscou enfrentar dois problemas recorrentes: a superposição de atribuições e a chamada inação administrativa, conhecida como “jogo de empurra”. Para tanto, o sistema ambiental foi estruturado em duas dimensões. A primeira, de caráter estático, define de forma objetiva qual ente federado é responsável pelo licenciamento ou autorização de determinada atividade e, ao mesmo tempo, lhe atribui o dever de fiscalizar o empreendimento licenciado ou autorizado. A segunda, de natureza dinâmica, prevê atuações supletivas, realizadas de ofício, e subsidiárias, acionadas mediante solicitação, quando um ente não cumpre ou não consegue cumprir sua função fiscalizatória. O propósito desse arranjo é harmonizar a autonomia de cada esfera federativa com a integração necessária para uma gestão ambiental eficiente. Por isso, a colaboração interfederativa não implica perda de poder, mas sim coordenação e racionalidade na proteção do meio ambiente, buscando fortalecer a cooperação e prevenir conflitos administrativos interfederativos, de modo a assegurar que a tutela ecológica seja exercida de forma organizada e eficaz.

O segundo pilar é o financiamento interfederativo, pois não basta atribuir competências administrativas ambientais aos entes federados sem assegurar os recursos necessários para sua efetiva execução. A descentralização dessas competências, diferentemente do que ocorreu no Sistema Único de Saúde (SUS), não foi acompanhada por um modelo robusto de financiamento descentralizado, o que acabou gerando dependência dos entes subnacionais em relação à União. Para superar essa fragilidade, torna-se indispensável a existência de alocação orçamentária própria e de mecanismos de cooperação financeira capazes de sustentar a gestão ambiental. Nesse contexto, destacam-se instrumentos como o Fundo Amazônia e o Fundo Clima, que captam recursos, inclusive internacionais, para

financiar ações de fiscalização, combate ao desmatamento e promoção da sustentabilidade. Essas políticas financeiras, quando coordenadas e complementares, permitem que os entes federados tenham condições reais de cumprir suas responsabilidades constitucionais. O financiamento interfederativo deve ser fortalecido como forma de assegurar que a descentralização não se limite ao plano formal, mas se torne efetiva, garantindo meios concretos para a tutela ecológica.

O terceiro pilar é a participação federativa e popular, considerada elemento estruturante do constitucionalismo democrático brasileiro. A governança ambiental não pode se limitar à integração entre os entes federativos; ela exige também o engajamento direto da sociedade civil. Esse envolvimento ocorre em órgãos consultivos e deliberativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente, que asseguram pluralidade e legitimidade às decisões. A participação popular garante que as políticas públicas ambientais reflitam não apenas interesses governamentais, mas também as demandas sociais. Tentativas de excluir ou reduzir a influência da sociedade civil e dos entes subnacionais nos processos decisórios são inconstitucionais, pois violam o caráter participativo exigido pela Constituição.

Nesses moldes, o federalismo cooperativo ecológico reflete a ecologização do federalismo de cooperação adotado pela Constituição Federal de 1988 para o relacionamento interfederativo. A inclusão do meio ambiente na repartição constitucional de competências traduz, como bem observam Ribas et al. (2022, p. 115), o reconhecimento de que somente a coordenação de esforços entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios pode oferecer respostas eficazes para a superação dos gargalos estruturais da sociedade brasileira. O Poder Constituinte buscou contemplar de forma abrangente a tutela ambiental, inserindo na divisão de competências múltiplos aspectos ambientais, o que Monteiro (2019, p. 204-225) retrata como transversalidade da matéria ambiental no texto constitucional³.

³ Monteiro (2019, p. 204-225) aponta que, além da repartição de competências, a transversalidade ambiental na Constituição Federal de 1988 também se expressa na interação do meio ambiente com diversos domínios constitucionais. A ordem econômica, por exemplo, subordina-se expressamente à defesa do meio ambiente (art. 170, VI), condicionando a atividade econômica à sustentabilidade e afastando a concepção de crescimento puramente quantitativo. Do mesmo modo, a função social da propriedade, tanto rural quanto urbana, incorpora critérios ambientais (art. 186, II), transformando o direito de propriedade em instituto juridicamente condicionado à preservação dos recursos naturais. No campo das políticas públicas, a Constituição vincula a proteção ambiental à saúde (art. 200, VIII), à educação (art. 225, §1º, VI), à comunicação social (art. 220) e aos instrumentos de tutela coletiva, como a ação popular e a ação civil pública.

Entretanto, na prática, esse movimento tem resultado no que Barbosa (2023, p. 71-92) denomina de federalismo verde assistemático e desarticulado. Tal realidade se manifesta de duas formas. De um lado, surgem conflitos normativos interfederativos, quando os entes federados editam normas ambientais que se sobrepõem ou entram em colisão, gerando insegurança jurídica e comprometendo a uniformidade da legislação ambiental. De outro, ocorrem choques de atuações executivas, quando diferentes órgãos ambientais exercem simultaneamente funções administrativas em situações que, pelas regras legais, caberiam a outro ente federado. Em vez de uma rede integrada e coordenada, o que se observa são práticas fragmentadas, que ora resultam na duplicidade de procedimentos, ora na omissão de responsabilidades. Esse cenário evidencia que, embora o modelo constitucional tenha previsto cooperação e corresponsabilidade, sua concretização ainda enfrenta sérios obstáculos, exigindo maior clareza na aplicação do federalismo cooperativo ecológico.

Para tanto, Linck e Izanoni (2022, p. 271-292) apontam que o ideal é a construção de um sistema multinível de gestão e regulação, capaz de ajustar o grau de descentralização conforme as variáveis concretas de cada caso. Isso significa reconhecer que diferentes entes federados possuem capacidades institucionais distintas e que, por vezes, a União deve assumir maior protagonismo, enquanto em outras situações os Estados ou Municípios podem responder de forma mais eficaz. Nesse modelo, o que determina maior ou menor descentralização não é uma escolha abstrata, mas sim a vantagem prática que cada arranjo proporciona diante da complexidade fática da questão ambiental que se apresente.

Na avaliação do grau de descentralização, o princípio da subsidiariedade, consectário lógico do federalismo cooperativo ecológico nas palavras de Battisti e Camardelo (2021, p. 309), exerce papel primordial. Essa norma estabelece que as decisões legislativas ou executivas devem permanecer concentradas no ente central apenas quando, diante da natureza da questão ambiental, sua atuação se mostrar a única capaz de oferecer resposta suficiente. Em contrapartida, sempre que os entes federados mais próximos da realidade concreta dispuserem de capacidade legislativa ou executiva para enfrentar a questão ambiental, a competência deve ser exercida por eles, por estarem em melhor posição para compreender as especificidades regionais ou locais e atender de forma imediata às demandas da população.

Essa formatação pode ajudar, inclusive, a combater o que Bim e Farias (2021) identificam como uma constante no federalismo cooperativo ecológico brasileiro.

Segundo os autores, há um efeito indesejado que consiste em transparecer a inexistência da necessidade de investigar qual ente federativo é competente para determinada legislação ambiental. Em vez de se recorrer à divisão constitucional de competências, muitas vezes basta invocar o critério material “pro natura” ao menor sinal de dificuldade em determinar o ente responsável. Esse expediente, embora bem-intencionado, gera insegurança jurídica e fragiliza a coerência do sistema, pois substitui a lógica constitucional pela aplicação da referida diretriz, assunto que será abordado no último capítulo de desenvolvimento.

De todo modo, a conformação do federalismo cooperativo ecológico no Brasil decorre de uma leitura sistemática da Constituição Federal de 1988, que, no mais das vezes, articula com seu art. 225 apenas os dispositivos constitucionais que tratam das competências ambientais comuns e concorrentes (Lima; Almeida, 2019, p. 439). No entanto, essa leitura merece revisão por dois motivos. Primeiro, porque há competências ambientais no rol de competências que pertencem somente à União, as quais também devem se sujeitar ao referido paradigma. É o caso, por exemplo, das competências legislativas privativas da União em determinadas matérias ambientais, para as quais a Constituição permite, no parágrafo único de seu art. 22, que a União autorize os Estados a legislar sobre questões específicas. O federalismo cooperativo ecológico incide também nessa seara, para direcionar a União a prestigiar o princípio da subsidiariedade nessas matérias ambientais, no que couber. Exemplificativamente, assim defende Ramos (2023) em relação à competência privativa da União para legislar sobre água, bem como à competência executiva exclusiva também da União para instituir o sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos.

Segundo, porque a repartição constitucional de competências a que corresponde federalismo cooperativo ecológico visa “assegurar efetividade à tutela do meio ambiente e harmonizá-la com outras finalidades igualmente protegidas pela Constituição” (Barroso, 2010, p. 479). Por essa razão, também o art. 3º do texto constitucional, que elenca os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, deve integrar a conformação do referido paradigma. Isso significa que, no modelo federalista brasileiro, a proteção ambiental não constitui finalidade isolada, mas integra um conjunto mais amplo de compromissos constitucionais voltados à construção de uma sociedade livre, justa e solidária, à promoção do desenvolvimento nacional, à erradicação da pobreza e da marginalização e à redução das

desigualdades sociais e regionais. Assim, no federalismo cooperativo ecológico, a tutela ambiental não deve ser tratada de modo apartado, mas, sim, em sua conexão para a consecução dos objetivos fundamentais constantes do art. 3º da Constituição.

Nessa linha, o federalismo cooperativo ecológico deve se relacionar com o socioambientalismo, que, conforme bem destaca Santilli (2005, p. 56), surge como um novo paradigma de desenvolvimento especialmente adequado a países marcados pela pobreza e pelas desigualdades sociais. Sua proposta vai além da sustentabilidade estritamente ambiental, que se limita à preservação de espécies, ecossistemas e processos ecológicos. Ele incorpora também a dimensão social, defendendo que a proteção da natureza deve caminhar junto com a redução da pobreza e das desigualdades. Nesse sentido, o socioambientalismo sinaliza que não há verdadeira sustentabilidade sem justiça social, e esse norte deve ser observado na interpretação do federalismo cooperativo ecológico.

Não se pode perder de vista os critérios que, a partir de precedentes do STF, Moura Sobrinho (2023, p. 134-146) aponta como fundamentais para a correta aplicação do federalismo cooperativo ecológico. O primeiro é o critério da preponderância do interesse local, o qual, decorrente do princípio da subsidiariedade, estabelece que, sempre que a questão ambiental tiver repercussão restrita a determinado território ou comunidade, deve prevalecer a competência do ente federado mais próximo da realidade concreta. Esse critério reforça a ideia de que a descentralização é capaz de oferecer soluções mais eficazes e ajustadas às especificidades regionais. O segundo é o critério do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais, que busca prevenir conflitos entre legislações potencialmente díspares. Se os impactos ambientais de uma norma ou política se limitam ao território de um ente federado, cabe a ele disciplinar a matéria, evitando sobreposição normativa e garantindo maior segurança jurídica. Por último, o terceiro é o critério da vedação da proteção insuficiente, que impede que qualquer ente federado, ao legislar ou administrar, adote medidas que fragilizem a tutela ambiental. Esse critério funciona como um limite mínimo de proteção, mas deve ser aplicado em diálogo com o propósito de consecução dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

Assim, no federalismo cooperativo ecológico, o que se busca é um equilíbrio dinâmico entre as competências da União e dos Estados, de modo a assegurar que o desenvolvimento do bem-estar nacional ocorra de forma integrada e sustentável

(Goulart, 2025, p. 55-56). Esse equilíbrio não se limita às políticas ambientais, mas abrange também áreas sociais, econômicas e culturais, reconhecendo que a sustentabilidade depende da harmonia entre múltiplas dimensões da vida coletiva. A integração das políticas públicas governamentais é, portanto, essencial para evitar fragmentações e garantir que as ações dos diferentes entes federados se complementem em vez de se sobreporem. Em última análise, o federalismo cooperativo ecológico revela-se como instrumento de integração sistêmica, capaz de transformar a pluralidade federativa em força para a promoção do bem-estar coletivo.

3.2 AS COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS AMBIENTAIS E SEUS PRINCIPAIS DESAFIOS

As competências legislativas ambientais, no modelo constitucional brasileiro, enfrentam desafios que decorrem tanto da própria arquitetura do sistema de repartição de competências quanto das especificidades do federalismo cooperativo ecológico. O primeiro desafio que se tem consiste precisamente na identificação do que seja “matéria ambiental” para fins de definir uma competência legislativa como competência legislativa ambiental propriamente dita. Antes mesmo de definir se determinada disciplina se insere no âmbito da competência privativa da União ou da competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição, é necessário determinar se se está de uma matéria ambiental. A dificuldade reside no fato de que o texto constitucional não apresenta conceito fechado de matéria ambiental, nem sistematiza exaustivamente as competências legislativas sob essa rubrica.

Não há consenso na literatura quanto às competências legislativas ambientais propriamente ditas. Maffra (2012, p. 133), por exemplo, cita como exemplo de matéria ambiental o direito urbanístico. Cellos (2020, p. 9) não o faz, mas elenca entre as competências legislativas ambientais a competência para legislar sobre desapropriação, trânsito e transporte, temas mencionados no art. 22, II e IX, da Constituição Federal de 1988. Essas leituras divergentes demonstram que não é possível, de forma apriorística e exaustiva, delimitar todas as matérias que podem qualificar uma competência legislativa ambiental propriamente dita. O meio ambiente, por sua natureza transversal e sistêmica, permeia múltiplos campos normativos.

Contudo, a impossibilidade de traçar lista fechada não autoriza a diluição conceitual. É preciso reconhecer que a simples presença de componente ambiental

em determinada matéria não é suficiente para transformá-la automaticamente em competência legislativa ambiental. Com efeito, quase toda atividade econômica, social ou institucional possui algum grau de impacto ambiental. Se a mera existência de reflexos ecológicos fosse critério suficiente, praticamente todas as competências legislativas poderiam ser requalificadas como ambientais, esvaziando a distinção entre os diferentes títulos constitucionais. O fato de o trânsito influenciar a emissão de poluentes, por exemplo, não converte automaticamente a disciplina do Código Brasileiro de Trânsito em matéria ambiental “stricto sensu”. Do mesmo modo, a possibilidade de utilização da desapropriação como instrumento de proteção ambiental não transforma o regime jurídico da desapropriação em competência ambiental por essência.

É claro que há competências legislativas evidentemente ambientais, cuja vinculação ao art. 225 é direta e inequívoca. É o caso das matérias expressamente previstas no art. 24, VI e VII, como florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Nesses casos, a dimensão ambiental não é acessória nem reflexa, mas constitui o núcleo da disciplina normativa. Trata-se de competências cujo objeto material é a tutela ambiental em si mesma considerada.

O critério mais adequado, portanto, não parece residir na mera identificação de qualquer elemento ambiental na matéria legislada, mas na análise da prevalência do componente ambiental. A questão central deve ser: o núcleo da disciplina normativa que se pretende editar tem como finalidade primária a proteção, preservação ou gestão do meio ambiente, ou o elemento ambiental surge apenas como aspecto secundário de regime jurídico diverso? É essa prevalência material que deve orientar a definição de uma competência legislativa como ambiental.

Quando o componente ambiental é predominante, vale dizer, quando a disciplina normativa tem por objetivo central a tutela ambiental, está-se, em regra, diante de competência legislativa ambiental propriamente dita. Quando, ao contrário, o elemento ambiental aparece como dimensão acessória de matéria cujo núcleo pertence a âmbito diverso, a competência deverá ser qualificada segundo esse âmbito principal, ainda que a norma produza efeitos ambientais relevantes. Essa distinção, fundada na prevalência material da finalidade normativa, permite evitar tanto a hipertrofia das competências legislativas ambientais quanto a sua indevida compressão no federalismo cooperativo ecológico.

Outro desafio relevante das competências legislativas ambientais reside na aplicação do princípio da predominância do interesse para a definição do título competencial pertinente. Tradicionalmente, a repartição de competências no federalismo brasileiro é orientada pela identificação do interesse predominante: nacional, regional ou local. No entanto, quando se trata de matéria ambiental, essa técnica revela fragilidades estruturais. Como observa Santana (2018, p. 48), no Brasil a aplicação do princípio da predominância dos interesses no Direito Ambiental deve considerar que, em se tratando do meio ambiente, não há que se falar em fronteiras, limites formais ou geográficos. Questões que se iniciam como de interesse local podem suscitar repercussões regionais, nacionais e até internacionais. A própria dinâmica ecológica ignora divisões político-administrativas.

Essa constatação, embora correta sob o ponto de vista fático-ambiental, gera um problema jurídico: se toda questão ambiental pode transcender fronteiras, o critério da predominância do interesse tende a perder capacidade delimitadora. A dimensão transfronteiriça das degradações ambientais, por si só, pode ser mobilizada para sustentar que quase toda disciplina normativa em matéria ambiental seria de interesse nacional. A consequência prática é a expansão da competência legislativa da União sob o argumento da necessidade de uniformização.

Esse raciocínio encontra coro em parte da literatura jurídica. Mirra (2008, p. 88-89) sustenta que, dada a interdependência dos elementos que compõem o meio ambiente e a possibilidade de reações em cadeia decorrentes de desequilíbrios localizados, a proteção ambiental frequentemente exige “fixação de normas e parâmetros mais ou menos detalhados, conforme o caso de caráter nacional ou regional”. Para o autor, a dimensão transfronteiriça das degradações ambientais impõe, via de regra, a fixação de parâmetros nacionais vinculantes, cabendo à União, ao editar as “normas gerais”, delimitar o campo de atuação complementar dos Estados e Municípios, “disciplinando mais ou menos minuciosamente a matéria”. Rezende (2012) ainda adverte de que no Brasil há um ímpeto legiferante estadual constante, frequentemente motivado por pressões econômicas de matriz local.

Embora tais argumentos sejam compreensíveis à luz da complexidade ecológica e das assimetrias político-econômicas brasileiras, eles revelam raciocínios que não são propriamente jurídicos. A preocupação com eventual fragilidade normativa estadual, com pressões econômicas ou com a necessidade de uniformidade pode justificar opções legislativas centralizadoras, mas não autoriza, por

si só, a reconfiguração da repartição constitucional de competências. O sistema constitucional não se altera com base em prognoses sobre a maturidade federativa ou sobre a qualidade do legislador estadual.

O fato de a problemática ambiental não se reduzir a fronteiras geográficas tampouco autoriza que se atribua interesse nacional a toda matéria ambiental. A dimensão transfronteiriça de determinados impactos não elimina a possibilidade de que existam questões ambientais predominantemente locais ou regionais. A poluição de um curso d'água que atravessa um único município, a gestão de resíduos sólidos urbanos ou a disciplina de atividades potencialmente poluidoras de pequeno porte podem possuir repercussão ambiental significativa sem que, necessariamente, assumam caráter nacional.

O risco de hipertrofia da competência legislativa da União reside justamente na transformação da interdependência ecológica em critério automático de nacionalização normativa. Se toda potencial repercussão extraterritorial bastasse para qualificar o interesse como nacional, o princípio da predominância do interesse deixaria de ser instrumento de delimitação para se tornar mecanismo de centralização. O federalismo cooperativo ecológico não pode ser reinterpretado como federalismo de absorção central.

A aplicação do princípio da predominância do interesse em matéria ambiental exige, portanto, um esforço argumentativo rigoroso. Não basta afirmar que o meio ambiente é indivisível ou que os ecossistemas são interdependentes. É necessário demonstrar, no caso concreto, que a disciplina normativa pretendida exige uniformidade nacional sob pena de comprometer o equilíbrio sistêmico ou gerar conflitos federativos insuperáveis. A complexidade ecológica é um dado fático, mas a atribuição de competência legislativa é uma decisão jurídico-constitucional que demanda fundamentação própria.

Além da aplicação expansiva do princípio da predominância do interesse, outro desafio recorrente no âmbito das competências legislativas ambientais diz respeito à exegese a ser adotada quando se está diante de legislação concorrente. Em situações de eventual conflito entre norma federal e norma estadual, parte da literatura jurídica sustenta que deve prevalecer aquela que assegure maior proteção ao meio ambiente. Farias (1999, p. 356) defende que, quando a distinção entre norma geral e norma especial não for suficiente para resolver a controvérsia, a solução deve ser orientada pela prevalência da norma que melhor resguarde o direito fundamental

ambiental, aplicando-se uma lógica de “in dubio pro natura”. Segundo essa perspectiva, a norma estadual poderia estabelecer proibições onde a lei federal permita, e a lei federal poderia fixar patamares mínimos de proteção vinculantes em todo o território nacional, tudo em nome da efetividade da tutela ambiental. No mesmo sentido, Mafra (2012, p. 136) também advoga que, em caso de contradição entre normas editadas por entes federados distintos, deve prevalecer sempre aquela mais benéfica à preservação ambiental.

Embora tais posições revelem legítima preocupação com a integridade ecológica, elas deslocam o critério de solução do conflito do plano competencial para o plano material da proteção. Em outras palavras, substitui-se a pergunta sobre “quem pode legislar” pela indagação sobre “qual norma protege mais”. O problema é que essa substituição tende a enfraquecer a lógica estruturante da repartição constitucional de competências. Bim e Farias (2015, p. 208-209) oferecem crítica consistente a essa abordagem. Para os autores, a busca pela “melhor proteção ambiental” não pode servir como critério autônomo de resolução de conflitos concorrentes, sob pena de se ignorar a existência de legislação específica editada dentro do espaço normativo constitucionalmente reservado a determinado ente. A competência concorrente exige respeito à licitude da atividade regulada e às balizas estabelecidas pela norma geral. A simples invocação do rótulo “ambiental” não constitui salvo-conduto para a imposição de qualquer disciplina mais restritiva ou ampliativa.

A advertência torna-se ainda mais aguda quando se considera que a proteção ambiental frequentemente dialoga com outros direitos fundamentais. Como lembram Bim e Farias (2015, p. 211), a aplicação acrítica do “in dubio pro natura” pode resultar em decisões que sacrificam, de forma desproporcional, outros direitos igualmente constitucionais, como livre iniciativa, propriedade, desenvolvimento econômico ou segurança jurídica. A construção maniqueísta segundo a qual, de um lado, estaria o meio ambiente e, de outro, apenas interesses particulares, revela simplificação hermenêutica incompatível com a complexidade do Estado federal.

É nesse ponto que se impõe reafirmar a lógica estrutural da competência concorrente. A Constituição Federal de 1988 não repartiu as competências legislativas ambientais com base no grau de protetividade da norma, mas segundo a natureza da disciplina normativa, se geral ou particular. À União cabe estabelecer normas gerais; aos Estados, complementar e especificar tais diretrizes conforme suas peculiaridades.

O critério definidor não é o conteúdo axiológico mais intenso, mas a função normativa desempenhada pela lei no sistema federativo.

Isso não significa admitir que os Estados possam afrouxar os padrões mínimos fixados pela União, quando estes se qualifiquem efetivamente como normas gerais. Significa apenas reconhecer que o conflito não se resolve pelo critério da maior proteção, mas pela identificação da moldura competencial adequada. A pergunta central permanece sendo: a norma federal exauriu legitimamente o tema como norma geral? A norma estadual atuou dentro do espaço de complementação? É nesse plano que deve se situar a análise.

Nesse sentido, a formulação de Camargo (2017) mostra-se particularmente adequada. Para o autor, as normas gerais editadas pela União objetivam conferir uniformidade básica ao tratamento da matéria, devendo ater-se aos aspectos essenciais que possam ser comuns a todos. Não podem exaurir o tema a ponto de eliminar qualquer margem de complementação estadual. A competência concorrente configura verdadeira compartimentação legislativa que exige confluência entre os entes federados. O exaurimento integral da disciplina pela União não apenas compromete a autonomia estadual, como desnatura o próprio modelo concorrente.

Assim, a solução hermenêutica mais fiel à Constituição não é a primazia automática da norma mais protetiva, mas o respeito à arquitetura competencial. A proteção ambiental deve ser maximizada dentro das balizas constitucionais de repartição de competências, e não à revelia delas. Transformar o grau de protetividade em critério decisório absoluto implicaria substituir o federalismo cooperativo por um federalismo axiológico centralizador, no qual a competência se define pela intensidade do valor invocado, e não pela estrutura normativa delineada pelo Poder Constituinte.

Os desafios apontados projetam-se de forma particularmente sensível no tratamento constitucional conferido ao bioma Mata Atlântica. Ao qualificá-lo expressamente como patrimônio nacional, o Poder Constituinte introduziu elemento normativo que ultrapassa a disciplina ambiental ordinária e incide diretamente sobre a definição dos títulos competenciais aplicáveis à sua tutela. É justamente a análise desse estatuto constitucional diferenciado e de seus efeitos sobre a repartição de competências que se impõe nos tópicos seguintes.

3.3 O ART. 225, § 4º, DO TEXTO CONSTITUCIONAL E A QUALIFICAÇÃO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA COMO PATRIMÔNIO NACIONAL

Para compreender como a repartição constitucional de competências legislativas em matéria ambiental se relaciona com o regramento que incide sobre o bioma Mata Atlântica, faz-se necessário entender o dispositivo constitucional que o aborda expressamente: o art. 225, § 4º, da Constituição. Ele dispõe que a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira constituem patrimônio nacional, determinando que “sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (Brasil, 1988). Para compreendê-lo, o significado da expressão “patrimônio nacional” deve ser buscado, e nesse propósito o ponto de partida está na contextualização histórica da construção do dispositivo no processo constituinte.

Mamede (2022) reconstrói o itinerário histórico da norma, destacando que, já no anteprojeto elaborado no período pré-constituinte pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, mais conhecida como Comissão Afonso Arinos, a Floresta Amazônica foi elevada à condição de patrimônio nacional, propondo-se um dever estatal prioritário de proteção ambiental que serviria de fundamento para os debates subsequentes. No âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, instalada em 1987, a matéria foi examinada pela Subcomissão de Saúde, Segurança e Meio Ambiente. O processo foi marcado por intenso debate, envolvendo não apenas os parlamentares constituintes, mas também a sociedade civil organizada, o que resultou na apresentação de diversas propostas voltadas à ampliação do escopo da proteção constitucional. Entre elas, destacam-se a Sugestão n. 7.837, pioneira ao propor a inclusão de áreas representativas de todos os biomas nacionais, como Cerrado e Caatinga, no texto constitucional, e a Sugestão n. 10.371, que demonstrava preocupação com a soberania nacional e alertava para a cobiça internacional sobre a Amazônia e defendia a consagração do patrimônio nacional como instrumento de reafirmação do domínio brasileiro sobre o território e seus recursos.

O relator da Subcomissão, Carlos Mosconi, ao defender a seleção de áreas específicas em detrimento da inclusão de todo o território nacional, sustentou que as regiões escolhidas eram aquelas que ainda preservavam condições ambientais relevantes, distinguindo-se do restante do território já degradado. Durante o trâmite, o

dispositivo sofreu diversas alterações: inicialmente, o anteprojeto contemplava a Floresta Amazônica, a Zona Costeira e as bacias hidrográficas; posteriormente, foram incorporados a Mata Atlântica e o Pantanal Mato-Grossense; e, em etapas seguintes, a Serra do Mar. A proteção das bacias hidrográficas, presente nas fases iniciais, foi retirada por emenda sob a justificativa de evitar entraves ao desenvolvimento econômico e ao aproveitamento hidrelétrico. De modo semelhante, prevaleceu uma perspectiva materialista e econômica sobre o Cerrado, visto à época como fronteira agrícola e fonte de recursos, o que culminou em sua exclusão do § 4º do art. 225, apesar das tentativas de inclusão. O texto final aprovado consagrou, assim, a Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional, estabelecendo que sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

A redação final é alvo de críticas na literatura jurídica brasileira, especialmente em razão do suposto tratamento seletivo conferido aos domínios naturais considerados integrantes do patrimônio nacional. Conforme apontam Alvarenga e Martins Junior (2009), a Constituição Federal de 1988 atribuiu proteção especial apenas à Floresta Amazônica, à Mata Atlântica, à Serra do Mar, ao Pantanal Mato-Grossense e à Zona Costeira, deixando de incluir biomas de elevada relevância ecológica, como o Cerrado e a Caatinga, o que tem sido interpretado como uma incongruência entre o sistema jurídico-constitucional e o conhecimento científico contemporâneo sobre a conservação da biodiversidade. Segundo os autores, essa exclusão não apenas reforça percepções históricas depreciativas em relação a esses biomas, como também pode funcionar como um estímulo simbólico à sua conversão e fragmentação, sobretudo em função da expansão das fronteiras agropecuárias, revelando limites relevantes da opção normativa adotada pelo Poder Constituinte Originário.

Desde sua promulgação, o dispositivo esteve envolvido em indagações sobre seu alcance. O dispositivo sempre esteve envolto em indagações sobre seu alcance e significado jurídico. Silva (2000) aponta que o significado primeiro da qualificação de certos biomas como patrimônio nacional está em rejeitar qualquer forma de internacionalização. A Constituição Federal de 1988 não se limita a proteger o meio ambiente por razões ecológicas, mas também reafirma a soberania nacional sobre territórios de interesse externo. Ao defini-los como patrimônio nacional, o Poder

Constituinte Originário buscou blindar o país contra indevidas pressões externas e assegurar que a gestão dos recursos naturais permaneça sob domínio brasileiro. Essa escolha revela uma dimensão política da norma, que conecta a preservação ambiental à defesa da integridade territorial.

Por isso, a conservação dessas áreas é expressão da soberania da nação, como bem observa Salgado (2018, p. 103), ao afirmar que tais espaços “não devem nem poderão ser internacionalizados”. Nesse viés, a proteção constitucional, portanto, cumpre dupla função: garantir a preservação ecológica e reforçar a soberania nacional, fundamento do Estado brasileiro, consolidando um regime jurídico especial que impede a transferência de poder decisório sobre os biomas estratégicos para instâncias externas. Também Nascimento (2007, p. 104) compreende o patrimônio nacional como conjunto de bens materiais e imateriais intrinsecamente vinculados à personalidade do Estado e à identidade do povo, cuja internacionalização não se admite. A categoria, portanto, projeta dimensão política e identitária que transcende o plano estritamente ambiental.

Contudo, essa afirmação de soberania não se confunde com dominialidade. O STF afastou, de forma reiterada, a interpretação segundo a qual patrimônio nacional equivaleria a bem da União, domínio público federal ou tombamento constitucional. No julgamento do Recurso Extraordinário n. 134.297, a Corte rejeitou a tese de que a mera localização de imóvel na Serra do Mar transformaria a área em bem público federal, afastando a equiparação automática entre patrimônio nacional e dominialidade (STF, 1995). Em igual direção, a Corte tem repellido a leitura de que a qualificação constitucional de determinados biomas como patrimônio nacional atrai, por si só, a competência administrativa da União para atuação sobre as áreas neles localizadas (Bim; Farias, 2021). Essa compreensão também é defendida por Azevedo (1989, p. 70), ao afirmar que o dispositivo não confere à União domínio sobre áreas particulares situadas nos biomas mencionados, nem constitui norma meramente programática. Na sua visão, o art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988 impõe ao legislador ordinário e ao Poder Público o dever de conferir tratamento jurídico diferenciado a essas áreas, compatível com sua relevância ecológica.

Nessa linha, Barroso (1992, p. 53-54) observa que a função do dispositivo é determinar ao legislador a instituição de disciplina específica para a utilização dessas áreas, especialmente quanto às repercussões ambientais. No mesmo sentido, Silva (2000) esclarece que a qualificação como patrimônio nacional não torna tais áreas

estaticamente intocáveis, destacando que a utilização econômica é admissível, inclusive quanto ao uso de recursos naturais, desde que realizada na forma da lei e sob condições que assegurem a preservação ambiental.

O art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988 reforça, assim, um modelo de sustentabilidade para os biomas nele mencionados, no qual preservação e exploração econômica não são categorias excludentes, mas devem ser compatibilizadas. A proteção ambiental não é absoluta, mas qualificada por critérios de sustentabilidade, que atendam aos objetivos fundamentais. Essa visão também é compartilhada por Antunes (2021, p. 664), para quem o dispositivo instituiu regime jurídico especial para parcelas específicas do território nacional, determinando que o legislador estabeleça critérios aptos a assegurar a sustentabilidade desses ecossistemas, sem vedar atividades econômicas, sociais e recreativas lícitas. Noutras palavras, a norma conjuga reconhecimento da relevância ecológica com viabilidade de desenvolvimento sustentável, exigindo disciplina diferenciada, mas não proibitiva.

Todas essas contribuições da literatura jurídica sobre o alcance do art. 225, § 4º, da Constituição Federal ajudaram a pavimentar o caminho para o entendimento pacificado do STF sobre o alcance do dispositivo. A Corte assentou que o STF assentou que a expressão patrimônio nacional, constante do art. 225, § 4º, “denota uma excepcional e diferenciada posição da Floresta Amazônica brasileira, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e Zona Costeira, inclusive em termos de tratamento legislativo” (2020, p. 3). A Corte ainda deixou bem claro que a proteção constitucional dessas áreas de especial importância ecológica demanda uma “interpretação jurídica holística” (2020, p. 3), seja, de um lado, para reafirmar a soberania nacional sobre os territórios, seja, de outro, para reconhecer o interesse da humanidade e das futuras gerações na sua preservação.

Essa última dimensão reforça que o dispositivo também deve ser interpretado sob uma ótica intergeracional. Nesse mesmo sentido, Capobianco e Lima (1997, p. 9) sublinham que o dispositivo constitucional orienta para que todo cidadão possa usufruir dos recursos naturais desses ecossistemas, desde que haja a garantia de sua transmissão às próximas gerações, preservadas suas características fundamentais e a possibilidade de fruição dos benefícios que oferecem. O conceito de “patrimônio” deve ser compreendido como responsabilidade coletiva de transmitir, de geração em geração, um bem indispensável à sadia qualidade de vida. Assim, a proteção constitucional não se limita ao presente, mas projeta-se para o futuro, vinculando o

exercício das competências legislativas e administrativas à obrigação de assegurar a integridade ecológica para aqueles que ainda sequer foram concebidos.

A excepcional e diferenciada posição dos biomas qualificados como patrimônio nacional projeta-se expressamente sobre o campo do tratamento legislativo. Como enfatiza Machado (2013, p. 174), a Constituição destacou determinadas regiões em razão de sua fragilidade ecológica e da biodiversidade expressiva que abrigam, conferindo-lhes tutela intensificada, e essa opção constitucional indica que interesses regionais não podem se sobrepor aos interesses ambientais de caráter nacional, pois a preservação desses ecossistemas transcende fronteiras locais e assume relevância para toda a coletividade.

Há, porém, todo um sistema de repartição de competências legislativas ambientais que deve ser conjugado ao se definir à qual ente federado incumbe estabelecer as disciplinas normativas em matéria ambiental que incidem sobre os biomas integrantes do patrimônio nacional, entre os quais está a Mata Atlântica. É essa questão que será enfrentada no próximo tópico.

3.4 O BIOMA MATA ATLÂNTICA E AS COMPETÊNCIAS PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA AMBIENTAL

A competência para legislar sobre o bioma Mata Atlântica deve ser delineada a partir de uma interpretação sistemática da repartição constitucional das competências ambientais, em diálogo com o art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo qualifica a Mata Atlântica como patrimônio nacional e, ao fazê-lo, atribui à lei a tarefa de estabelecer as condições para sua utilização. Tal previsão evidencia a existência de um regime jurídico próprio, distinto da legislação ambiental ordinária, estruturado especificamente para disciplinar o uso do bioma em razão dessa relevante qualificação constitucional. Como bem assinala Barroso (1992, p. 53-54), “[o] que o § 4º parece fazer é determinar ao legislador infraconstitucional que institua uma disciplina específica para a utilização das áreas mencionadas, naquilo que acarrete repercussões ambientais.

Ao reconhecer a Mata Atlântica como patrimônio nacional, o Poder Constituinte Originário rompeu com a homogeneidade do tratamento ambiental, conferindo-lhe um patamar jurídico singular. Essa escolha constitucional exige disciplina normativa própria, voltada a uma finalidade específica: a regulação das

condições de sua utilização sustentável, de modo a compatibilizar proteção e desenvolvimento, garantindo a preservação de um dos biomas mais relevantes do País.

A Constituição não apenas reconhece o valor ecológico singular da Mata Atlântica, mas institui, no campo ambiental, dois planos normativos distintos que incidem sobre o bioma. De um lado, encontra-se a legislação extraordinária mencionada na segunda parte do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988, destinada exclusivamente a disciplinar o regime jurídico da Mata Atlântica. Esse regime consiste em um conjunto de normas voltadas diretamente à regulação de sua utilização, estabelecendo critérios próprios para intervenção, exploração, supressão de vegetação, manejo de recursos naturais e demais formas de uso humano em espaço constitucionalmente protegido. Trata-se de uma legislação estruturante, que define padrões materiais de uso, limites ecológicos e parâmetros de preservação específicos, conferindo ao bioma um tratamento jurídico diferenciado. Sua função não é regular instrumentos administrativos ambientais de aplicação comum, mas sim fixar as balizas materiais de utilização da Mata Atlântica enquanto unidade ecológica constitucionalmente qualificada. Dessa forma, assegura-se que a proteção do bioma se mantenha coerente com o status de patrimônio nacional, garantindo a compatibilização entre preservação ambiental e uso sustentável dos recursos naturais.

A Lei n. 11.428, de 2006, editada pela União para dispor sobre a utilização e proteção da vegetação nativa da Mata Atlântica em cumprimento do art. 225, § 4º, da Constituição, adota a fórmula “regime jurídico do bioma” para estabelecer determinadas normas voltadas exclusivamente à Mata Atlântica. Embora não seja objeto deste estudo avaliar se essas normas efetivamente integram o regime jurídico do bioma na definição ora proposta, o fato é que já, na legislação, um indicativo de que as condições para utilização do bioma devem ser tratadas em separado da legislação ambiental ordinária. A disciplina dessas condições, por estar expressamente vinculada à sua qualificação como patrimônio nacional, assume caráter eminentemente nacional. Não se está, vale repetir, diante de normas ambientais ordinárias, mas do próprio regime jurídico estruturante da Mata Atlântica, cuja integridade ecológica ultrapassa os limites territoriais dos Estados e se projeta para o campo legislativo da União. Com efeito, a fragmentação dessa disciplina entre

múltiplos entes federados pode comprometer a unidade ecológica do bioma, cuja proteção foi constitucionalmente elevada a um patamar diferenciado.

Por essas razões, a competência para instituir o regime jurídico do bioma Mata Atlântica deve ser compreendida como competência legislativa privativa da União, nos moldes do art. 22 da Constituição Federal de 1988. No campo da repartição das competências legislativas ambientais, o efeito normativo produzido pelo art. 225, § 4º, do texto constitucional é justamente o de deslocar a regulação do bioma propriamente dita para a esfera legislativa privativa da União, garantindo uniformidade na proteção de um patrimônio nacional. A natureza privativa dessa competência não decorre de enumeração expressa no art. 22 da Constituição, mas da estrutura normativa do próprio art. 225, § 4º, que institui reserva legal qualificada voltada à disciplina uniforme de bem ambiental constitucionalmente qualificado como patrimônio nacional.

Essa competência legislativa privativa, contudo, não absorve toda e qualquer disciplina normativa incidente sobre áreas situadas na Mata Atlântica. A legislação ambiental ordinária - que abrange, por exemplo, normas relativas ao licenciamento e à fiscalização ambiental - permanece submetida à lógica da competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal de 1988. Nesse modelo, cabe à União editar normas gerais, enquanto aos Estados compete a edição de normas particulares. Essa legislação ambiental ordinária não tem por finalidade definir as condições estruturais de utilização do bioma Mata Atlântica enquanto patrimônio nacional, mas sim disciplinar outros aspectos ambientais. Trata-se, portanto, de um conjunto normativo de caráter ordinário, que convive com o regime jurídico próprio da Mata Atlântica, sem substituí-lo ou esvaziá-lo, assegurando a necessária articulação entre proteção diferenciada e gestão ambiental comum.

Dessa forma, a existência de um mandato constitucional específico de conformação normativa, dirigido à edição de lei que estabeleça as condições de utilização da Mata Atlântica, revela a presença de um espaço normativo que ultrapassa o condomínio legislativo previsto no art. 24 da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo não pode ser interpretado como cláusula de fechamento do sistema de competências ambientais, sob pena de esvaziar comandos constitucionais específicos que instituem tratamentos diferenciados para determinados espaços territoriais. Se a Constituição elevou determinados biomas à categoria de patrimônio nacional, não o fez para submetê-los à mesma lógica normativa aplicável ao meio ambiente em geral. O art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988, ao exigir lei que

estabeleça as condições de utilização do bioma, cria um núcleo normativo próprio, cuja racionalidade não se sujeita à competência concorrente genérica.

Tal entendimento não implica indevida restrição da autonomia legislativa dos Estados, mesmo daqueles cujo território abrange extensas áreas da Mata Atlântica, porque não exclui a atuação legislativa estadual em matéria ambiental. Apenas se reconhece a necessidade de que as condições estruturais de utilização do bioma, isto é, os parâmetros materiais de exploração e preservação, sejam fixadas em nível nacionalmente uniforme. A Mata Atlântica constitui uma unidade ecológica que não se fragmenta segundo fronteiras políticas, de modo que particularidades estaduais não podem justificar a edição de normas próprias sobre tais condições, ressalvada a possibilidade prevista no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal de 1988, a ser aplicada à luz do princípio da subsidiariedade.

A autonomia dos Estados permanece preservada no âmbito da legislação ambiental ordinária, voltada à regulação dos demais aspectos ambientais, como licenciamento e fiscalização ambientais. O que se garante, portanto, é a unidade ecológica do regime jurídico da Mata Atlântica, evitando soluções normativas contraditórias que poderiam comprometer sua integridade sistêmica e enfraquecer sua proteção constitucionalmente qualificada. Também se preserva a autonomia estadual em relação a competências administrativas ambientais, a serem executadas de acordo com a Lei Complementar n. 140, de 2011, inclusive em áreas localizadas no bioma Mata Atlântica. Ao tratar do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988, Staut Junior (2004, p. 3870), aponta que “não importa o referido dispositivo em estabelecer interesse exclusivo da União sobre o referido patrimônio, de modo a deslocar competências administrativas ou mesmo jurisdicionais”. A centralização normativa decorrente do art. 225, § 4º, para a instituição do regime jurídico do bioma Mata Atlântica não implica centralização federal da gestão ambiental sobre as áreas nele situados.

Essa distinção entre regime jurídico do bioma Mata Atlântica e legislação ambiental ordinária deve orientar a resolução dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidam sobre o bioma Mata Atlântica, assegurando que a legislação extraordinária voltada ao seu regime jurídico não seja tratada como legislação concorrente. Nos cenários teorizados no capítulo seguinte, tal distinção será relevante para a definição de como proceder diante de conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidam sobre a Mata Atlântica.

Antes, porém, não se pode deixar de abordar uma das fontes materiais que devem orientar o exercício da competência legislativa privativa da União para instituir o regime jurídico da Mata Atlântica. Montoro (2025) ensina que a realidade social é fator básico na elaboração do direito, representada não apenas pelos problemas econômicos, culturais, políticos e sociais que o ordenamento deve enfrentar, mas também pelas condições naturais permanentes, como o clima, a configuração do território, a flora e a fauna, que influenciam diretamente a produção normativa.

À luz dessa perspectiva, as características ecológicas singulares da Mata Atlântica constituem fonte material da competência legislativa da União, pois a Constituição, ao qualificá-la como patrimônio nacional (art. 225, § 4º), impõe que tais fatores sejam considerados na conformação normativa. Contudo, não apenas os elementos naturais próprios do bioma devem ser levados em conta, mas também as transformações decorrentes da ação humana ao longo dos séculos e na atualidade, como o desmatamento, a urbanização, a fragmentação dos ecossistemas e a pressão socioeconômica sobre os recursos naturais.

Essas características híbridas, que conjugam natureza e história social, reforçam a necessidade de uma disciplina normativa nacionalmente uniforme. O regime jurídico da Mata Atlântica não se limita à proteção de sua biodiversidade original, mas também deve enfrentar os efeitos acumulados da intervenção humana ao longo dos séculos e na atualidade, como o desmatamento, a urbanização desordenada, a fragmentação dos ecossistemas e a pressão socioeconômica sobre seus recursos naturais. A conjugação entre fatores naturais e transformações sociais impõe que a regulação do bioma seja concebida nacionalmente, garantindo que sua utilização sustentável se mantenha compatível com a condição constitucional de patrimônio nacional e com os desafios contemporâneos de preservação ambiental.

Por isso, faz-se necessário abordar o bioma sob essa perspectiva, reconhecendo que sua disciplina normativa deve refletir tanto a riqueza ecológica quanto as marcas históricas da ação humana, assegurando a integridade sistêmica de um patrimônio que pertence a toda a coletividade brasileira. Para tal propósito, a Mata Atlântica será apresentada com enfoque na ocupação humana nos últimos cinco séculos, no nível atual do desmatamento, nas consequências do desflorestamento e na ameaça dos incêndios, além da biodiversidade, endemismo e importância do bioma.

a) A ocupação humana do bioma

Dean (1996) detalha como se deu a ocupação humana do bioma, especialmente a partir da chegada dos europeus. A partir de 1500, a exploração da Mata Atlântica ocorreu em ciclos econômicos sucessivos. Inicialmente, houve a extração de essências nobres, como o pau-brasil. Posteriormente, a derrubada gradual da vegetação deu lugar ao cultivo de espécies exóticas, especialmente a cana-de-açúcar, que se tornou a base da economia colonial. O descobrimento de ouro e diamante no interior do país agravou ainda mais a devastação, deixando certas áreas completamente desmatadas e desertas. Já no período imperial, a soberania brasileira trouxe uma nova onda de exploração, com o cultivo do café em regiões montanhosas antes intactas, acelerando a destruição. Ainda no século XIX, por volta de 1859, foi iniciado o primeiro programa de reflorestamento da Mata Atlântica, voltado à recomposição da Floresta da Tijuca, no Rio de Janeiro, que já apresentava suas constituições florísticas originais consideravelmente degradadas em decorrência de intensa atividade humana. Nessa iniciativa, buscava-se reflorestar e conservar a Floresta da Tijuca também com o objetivo de proteger os mananciais de água da cidade do Rio de Janeiro, o que revela que a preocupação com a deterioração do bioma e suas nefastas consequências não é recente.

Não obstante, no século XX, a degradação se intensificou devido ao crescimento populacional, ao extrativismo predatório, à monocultura e à expansão da pecuária (Dean, 1996). Até a década de 1970, quase metade da produção madeireira do país provinha da Mata Atlântica (Heinisch et al., 2007). Entre 1985 e 2017, foram desmatados cerca de 61 milhões de hectares, o equivalente a 10% de sua massa florestal (Weber et al., 2021). No período de 1990 a 2005, foram desflorestados 284 km² por dia (Tabarelli et al., 2005). Nesse processo, a cobertura florestal nativa da Mata Atlântica foi drasticamente reduzida para menos de 100.000 km², ou seja, menos de 7% da cobertura original (Weber et al., 2021). Essa redução a tornou o bioma mais devastado país (Tabarelli et al., 2005) e o segundo mais ameaçado de extinção no mundo, superado apenas pelas florestas da ilha de Madagascar (Muller; Salerno, 2011).

O histórico de exploração da Mata Atlântica revela a extrema vulnerabilidade do bioma diante da ação humana e dos sucessivos ciclos econômicos que impulsionaram sua degradação. A redução drástica da cobertura florestal, aliada à

intensificação do desmatamento no passado recente, evidencia a urgência de medidas eficazes de recuperação e conservação, cuja acompanhamento exige monitoramento do nível atual do desmatamento no bioma, a fim de que evitar descontrole destrutivo.

b) O nível atual do desmatamento no bioma

O nível de desmatamento atual do bioma é revelado na edição mais recente do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica, elaborado pela Fundação SOS Mata Atlântica e pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2024). Durante o período de 2022-2023, o desmatamento alcançou 14.697 hectares, representando a perda de 40 hectares de matas maduras por dia e a emissão de 7,032 milhões de toneladas de CO² equivalente na atmosfera. Em comparação com o período anterior (2021-2022), que registrou 20.075 hectares de desmatamento, houve uma redução de 26,8%. Porém, o valor ainda é 29% maior que o menor índice da série histórica, registrado entre 2017 e 2018 (11.399 hectares).

Houve aumento do desmatamento em quatro Estados: Ceará, Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Piauí. Por outro lado, doze Estados apresentaram redução: Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Sergipe e São Paulo. Alguns Estados que historicamente registravam altos índices de desflorestamento apresentaram quedas expressivas, como Minas Gerais e Bahia (57%), Paraná (78%) e Santa Catarina (86%). Em contrapartida, quatro estados concentraram 90% do desflorestamento total: Piauí (6.192 hectares), Minas Gerais (3.193 hectares), Bahia (2.456 hectares) e Mato Grosso do Sul (1.457 hectares).

Os dados recentes sobre o desmatamento da Mata Atlântica revelam uma realidade preocupante, apesar da redução observada em comparação com o período anterior. Embora algumas regiões tenham apresentado avanços significativos na preservação, a concentração do desflorestamento em determinados Estados demonstra que o bioma ainda enfrenta desafios críticos. A persistente destruição da Mata Atlântica contribui para a consolidação de um quadro de devastação de consequências alarmantes.

c) As consequências do desflorestamento no bioma

O desmatamento no bioma resultou em fragmentos florestais extremamente dispersos dentro de uma matriz antropizada (Tabarelli et al., 2005). A fragmentação produz o efeito borda, no qual as condições ambientais de cada porção fragmentada sofrem alterações pela retirada da cobertura de vegetação nas áreas circundantes, que passam a contar com diminuição da umidade e aumento da luz e da temperatura do ar e do solo (Heinisch et al, 2007). Por isso, a eliminação de grandes trechos de floresta causa mudanças nos habitats, afetando relações ecológicas vitais e a capacidade de sobrevivência das espécies nos fragmentos remanescentes, que se tornaram verdadeiras ilhas (Almeida, 2016). Não por acaso, a fragmentação é um dos principais fatores da perda de biodiversidade (Weber et al., 2021), contribuindo para que a Mata Atlântica conte com um grande número de espécies ameaçadas de extinção (Pinto et al., 2006), mais de 530 espécies oficialmente ameaçadas de extinção (Tabarelli et al., 2005).

d) A ameaça dos incêndios

Além do desmatamento e da fragmentação, o bioma enfrenta a ameaça dos incêndios. Pinto et al. (2025) apontam que, entre 1985 e 2023, cerca de 11,6 milhões de hectares foram queimados no bioma. 61% das queimadas ocorreram em áreas antropizadas; e 39%, em vegetação nativa. Em 2024, houve um aumento de 636% nas queimadas em comparação com o ano anterior. Entre as principais causas, estão as condições climáticas (mais precisamente, a seca intensa e as altas temperaturas) e o uso antrópico do fogo, seja em práticas agrícolas, seja na forma de incêndios criminosos. As consequências são nefastas para a biodiversidade do Mata Atlântica, potencializadas pela fragmentação do bioma, no qual 97% dos remanescentes são menores que 50 hectares.

e) A biodiversidade, o endemismo e a importância da Mata Atlântica

A Mata Atlântica é um dos biomas de maior biodiversidade da Terra, abrigando cerca de 7% de todas as espécies do mundo (Heinisch et atl., 2007). No Brasil, é o bioma que ocupa a liderança em termos de diversidade biológica (Muller;

Salerno, 2011). Abriga cerca de 20 mil espécies vegetais, número maior que a Europa, com 12,5 mil espécies, e a América do Norte, com 17 mil espécies, tornando a Mata Atlântica prioritária para a conservação da biodiversidade mundial (Lima, 2013). Em termos de fauna, o bioma abriga aproximadamente 850 espécies de aves, 370 de anfíbios, 200 de répteis, 270 de mamíferos e 350 de peixes (Lima, 2013). Diversos fatores contribuem para a biodiversidade do bioma. São exemplos a grande variação latitudinal, que vai de 5° a 25°, a ampla variação de altitudes, que abrange desde o nível do mar até mais de 1.000 metros; o contato temporário com a Floresta Amazônica durante períodos interglaciais; a presença de ecossistemas associados, como campos de altitude, restinga, mangues e brejos; e a alta heterogeneidade dos ambientes físicos (como microclima, solos e topografia), bióticos, fisiológicos e sucessionais (Almeida, 2016).

O bioma não é homogêneo em sua composição vegetal, incluindo distintas formações florestais e ecossistemas associados (Weber et al., 2021). As formações florestais são a Floresta Ombrófila Densa, a Floresta Ombrófila Mista, também conhecida como Mata de Araucárias, a Floresta Ombrófila Aberta, a Floresta Estacional Semidecidual e a Floresta Estacional Decidual (Brasil, 2006). Também integram o bioma, como ecossistemas associados, os manguezais, as vegetações de restingas, os campos de altitude, os brejos interioranos e os encraves florestais do Nordeste (Brasil, 2006). Nesse cenário, os níveis de endemismo são notavelmente elevados, a significar que a fauna e a flora locais apresentam um grau excepcional de exclusividade, com espécies que não ocorrem em nenhuma outra parte do mundo.

De acordo com Lima (2013), entre as árvores, impressionantes 53,5% das espécies são exclusivas da região. As bromélias exibem um grau ainda mais acentuado de endemismo, com 74,4% das espécies sendo restritas ao local. Já entre as palmeiras, das 76 espécies registradas, 64% são endêmicas. A fauna também revela uma riqueza extraordinária de espécies únicas. No grupo dos anfíbios, 91,8% das 183 espécies não ocorrem em nenhum outro lugar. Os marsupiais apresentam um endemismo de 39% entre aproximadamente 23 espécies, enquanto os répteis contam com 41% de exclusividade entre as 146 espécies identificadas. Os roedores mostram uma taxa expressiva de 53% de endemismo entre as 57 espécies conhecidas, e, por fim, entre os mamíferos, cerca de 39% das 130 espécies registradas são endêmicas.

Devido à diversidade biológica excepcional e alto grau de ameaça (Weber et al., 2021), além da elevada taxa de endemismo (Almeida, 2016), a Mata Atlântica é considerada uma das 25 áreas prioritárias do mundo (Tabarelli et al., 2005). A importância do bioma não se esgota na sua biodiversidade e endemismo. A Mata Atlântica desempenha funções ambientais essenciais, contribuindo para a regulação do fluxo dos mananciais hídricos, a conservação da fertilidade do solo e o controle do clima (Cardoso, 2016). Sua vegetação densa atua como uma barreira natural contra a erosão, reduzindo o risco de deslizamentos em escarpas e encostas de regiões serranas (Cardoso, 2016). Além desses serviços ecossistêmicos essenciais, esse bioma é responsável pelo abastecimento de água para aproximadamente 60% da população brasileira (Weber et al., 2021). Sua preservação é, pois, indispensável para garantir a sustentabilidade dos recursos hídricos, bem como para mitigar os impactos das mudanças climáticas e assegurar a manutenção da biodiversidade.

Todos os aspectos apontados constituem ilustrativamente fontes materiais que deve influenciar a produção normativa do regime jurídico do bioma Mata Atlântica, a cargo privativo da União, que, para tanto, deverá nortear-se pela sustentabilidade na definição das condições para utilização do bioma.

Passa-se agora à avaliação dos cenários de possíveis conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica, a serem dirimidos pelo critério de competência e de acordo com a distinção de planos normativos decorrente do art. 225, § 4º, da Constituição Federal.

4. A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS ENTRE LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS QUE INCIDEM SOBRE O BIOMA MATA ATLÂNTICA

Este capítulo é dedicado a abordar os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o bioma Mata Atlântica, a partir de dois cenários teorizados em função dos títulos competenciais envolvidos nessa legislação, que, no capítulo anterior, foram identificados a partir de uma interpretação sistemática dos arts. 22, 24 e 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Inicia-se com breves considerações sobre a natureza desse tipo de conflito, para apontar se se trata de antinomia jurídica ou não; desenvolve-se com o enfrentamento de cada um dos dois cenários e encerra-se com a definição das consequências da violação da regra constitucional de competência nessas situações.

4.1 A NATUREZA DOS CONFLITOS NORMATIVOS INTERFEDERATIVOS

A análise dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais exige, como passo preliminar, a identificação de sua natureza jurídica. A questão central consiste em saber se tais conflitos podem ser qualificados como autênticas antinomias jurídicas. Para enfrentar essa indagação, é necessário retomar a concepção do direito como sistema normativo estruturado por critérios formais de validade. Como ensina Bobbio (1999), as normas jurídicas não se articulam apenas por conexões materiais de conteúdo, mas integram um sistema dinâmico no qual cada norma deriva sua validade de outra superior, por meio de sucessivas delegações de poder. O pertencimento ao ordenamento jurídico repousa, assim, em fundamento formal: a autoridade competente que a editou. Antes de examinar o conteúdo da norma, é preciso verificar se ela foi produzida por quem detinha poder para produzi-la.

Essa premissa é apresentada como fundamental para a compreensão do fenômeno antinômico. A literatura jurídica é relativamente uniforme ao exigir, como pressuposto lógico da antinomia, a coexistência de normas válidas, emanadas por autoridades competentes, que imponham soluções incompatíveis para o mesmo caso. Tartuce (2019, p. 50) define a antinomia como a presença de normas conflitantes que devem ser simultaneamente válidas e provenientes de autoridades competentes. Diniz (1998, p. 19-24) acrescenta que as normas em conflito precisam pertencer ao mesmo ordenamento e incidir sobre o mesmo âmbito normativo. Ferraz Junior (2003,

p. 201), por sua vez, distingue com precisão entre mera contradição lógica e autêntica antinomia jurídica: somente quando duas normas válidas, integradas ao sistema e editadas por autoridades competentes, colocam o destinatário em situação de insustentabilidade prática é que se está diante de uma antinomia jurídica.

A competência da autoridade produtora não é, portanto, elemento secundário, mas condição constitutiva do próprio fenômeno antinômico. Ruiz (1992) é categórico ao afirmar que a validade de qualquer norma depende da competência da autoridade que a editou. Uma norma emanada por quem não detém poder para legislar sobre determinada matéria não chega sequer a integrar validamente o sistema. Não existem, nesse caso, duas normas válidas colidindo. O que há, na verdade, é uma norma válida e outra inválida.

Nessa perspectiva, os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais dificilmente poderiam ser qualificados, de plano, como autênticas antinomias jurídicas. Se a existência de antinomia pressupõe a coexistência de normas válidas, emanadas por autoridades competentes e pertencentes ao mesmo ordenamento, não há como falar propriamente em conflito antinômico quando uma das leis envolvidas foi editada em desrespeito à repartição constitucional de competências. Em tais hipóteses, o que se verifica não é a colisão entre normas igualmente válidas, mas a produção de ato normativo por ente federado que extrapolou o âmbito material de sua atuação, usurpando competência atribuída a outro.

À luz da distinção proposta por Ferraz Junior (2003), os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais editadas com vício competencial não configurariam antinomias jurídicas propriamente ditas, mas meras contradições lógicas. Todavia, essa compreensão não é unânime. Chiassoni (2020) trata a oposição entre norma emanada por autoridade competente e norma proveniente de autoridade incompetente como antinomia, apontando que o critério de competência opera como técnica de prevalência: diante da incompatibilidade entre normas provenientes de fontes diversas, prevalece aquela editada pela fonte investida de poder para disciplinar a matéria. Nesse modelo, o conflito é reconhecido como antinômico e resolvido por meio da identificação da autoridade legitimada.

Contudo, o próprio Chiassoni (2020) observa que o critério de competência apresenta caráter “parasitário” em relação ao critério hierárquico. Isso porque a superioridade da norma emanada pela fonte competente decorre, em última análise, da norma superior que distribui competências e define os limites de atuação das fontes

normativas. A prevalência por competência nada mais seria do que uma modalidade específica de superioridade normativa fundada na estrutura hierárquica do sistema. Assim, ainda que se admita a qualificação do fenômeno como antinomia resolvida pelo critério de competência, permanece subjacente a ideia de que a invalidação da norma incompetente deriva da supremacia da norma constitucional que estruturou a repartição de poderes.

Dessa forma, a definição dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais como antinomias jurídicas ou como meras contradições lógicas revela-se, em grande medida, desprovida de utilidade prática para o seu deslinde. Seja sob a perspectiva de que a categoria de antinomia se reserva à colisão entre normas válidas, seja sob a leitura que admite o enquadramento do embate como antinomia resolvida pelo critério de competência, o ponto decisivo permanece o mesmo: a identificação da autoridade constitucionalmente legitimada a disciplinar a matéria. Em ambos os caminhos teóricos, a solução reconduz-se à verificação da repartição de competências estabelecida pela Constituição. A divergência classificatória não altera o método de resolução, que consiste, em última análise, na aplicação da norma superior que distribui poderes legislativos entre os entes federados. Assim, mais relevante do que a rotulação do fenômeno é a correta determinação do título competencial incidente e a consequente aferição da validade formal da norma questionada.

Nesse contexto, a análise dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais com incidência sobre o bioma Mata Atlântica depende da distinção de dois cenários constitucionalmente diversos, já apresentados. O primeiro envolve conteúdo normativo referente ao denominado regime jurídico do bioma, entendido como o conjunto de disposições normativas que disciplinam diretamente as condições de utilização da Mata Atlântica enquanto patrimônio nacional. Por outro lado, o segundo envolve normas ambientais ordinárias que, embora incidam sobre o bioma Mata Atlântica, não têm por objeto a definição de suas condições estruturais de uso, mas, sim, outros aspectos ambientais. Passa-se a examinar cada um dos dois cenários.

4.2 OS CONFLITOS ENTRE LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS NO CASO DE MATÉRIA PERTINENTE AO REGIME JURÍDICO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

No primeiro cenário de conflito entre leis ambientais federais e estaduais, isto é, quando a matéria em debate diz respeito ao regime jurídico do bioma, a competência legislativa é privativa da União, por força da interpretação sistemática do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, eventual lei estadual que discipline, de modo autônomo, as condições materiais de uso da Mata Atlântica – por exemplo, alterando critérios de supressão, flexibilizando parâmetros de intervenção ou criando regimes diferenciados de exploração – incorre em vício de inconstitucionalidade, por usurpação de competência legislativa privativa da União. Nesse caso, a inconstitucionalidade não decorre de eventual contrariedade de conteúdo à lei federal, mas da própria invasão do espaço normativo constitucionalmente reservado à União. Ainda que a lei estadual pretenda ampliar a proteção ambiental, a questão central não será a intensidade da tutela, mas a titularidade da competência para instituir o regime jurídico do bioma. Em matéria de competência privativa, não há espaço para concorrência nem para suplementação unilateral por parte dos Estados.

A única hipótese constitucionalmente admissível de participação legislativa estadual nesse domínio é a prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição, segundo o qual lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias sujeitas à competência legislativa privativa da União. Essa autorização não pode ser presumida, nem pode ser extraída da mera existência de peculiaridades regionais. Deve, pois, constar expressamente de uma lei complementar federal, ainda que o regime jurídico do bioma Mata Atlântica seja estabelecido via lei ordinária, como é o caso da Lei n. 11.428, de 2006.

Na ausência de autorização legislativa da União, o Estado não pode invocar a existência de particularidade regional para exercício de competência legislativa suplementar. A competência suplementar prevista no art. 24, § 2º, pressupõe a existência de competência concorrente, o que, conforme demonstrado, não é o caso. Se a matéria integra o núcleo normativo privativo da União, por se tratar da definição das condições estruturais de utilização do bioma enquanto patrimônio nacional, não há condomínio legislativo a ser complementado. Admitir suplementação nesse campo

equivaleria a reintroduzir, por via oblíqua, a lógica concorrente em matéria que a Constituição diferenciou.

Isso não significa, todavia, que o Estado esteja absolutamente desprovido de instrumentos de reação diante de eventual disciplina federal inadequada. Caso a lei federal que institua o regime jurídico do bioma ultrapasse os limites constitucionais - por exemplo, reduzindo de forma desproporcional o nível de proteção ambiental, vulnerando o princípio da vedação ao retrocesso ecológico, desrespeitando o núcleo essencial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ou comprometendo a função ecológica do bioma -, caberá ao Estado questionar sua constitucionalidade material perante STF. O controle, nesse caso, desloca-se do plano da repartição de competências para o plano da conformidade substancial da lei federal com a Constituição Federal de 1988.

Do mesmo modo, pode o Estado acionar o controle concentrado de constitucionalidade quando eventual rigor no estabelecimento das condições de utilização do bioma Mata Atlântica puder comprometer a consecução, pelo ente federado, dos objetivos fundamentais da República previstos no art. 3º da Constituição Federal de 1988. Embora a proteção ambiental ostente densidade normativa elevada e se projete como dever constitucional de todos os entes federados, o regime jurídico do bioma não pode ser concebido como estrutura normativa imune à ponderação com outros valores constitucionais igualmente relevantes. A disciplina nacional das condições de uso da Mata Atlântica deve observar os limites materiais impostos pela própria Constituição, sob pena de converter-se em instrumento de assimetria federativa incompatível com o modelo cooperativo, sobretudo em relação a Estados cujos territórios estão situados integralmente no bioma Mata Atlântica, como Espírito Santo, Santa Catarina e Rio de Janeiro.

O reconhecimento da competência legislativa privativa da União para instituir o regime jurídico do bioma não autoriza a adoção de disciplina que, a pretexto de assegurar a preservação ambiental, inviabilize de maneira absoluta e desproporcional atividades produtivas lícitas desenvolvidas em determinados Estados cuja base econômica esteja estruturalmente vinculada ao território inserido no bioma. A Constituição não consagra um modelo de proteção ambiental desconectado do desenvolvimento nacional, mas um paradigma de desenvolvimento sustentável, que exige harmonização entre preservação ecológica, redução das desigualdades regionais e promoção do desenvolvimento. Se o regime jurídico do bioma for

estruturado de modo a paralisar setores econômicos inteiros sem consideração às realidades socioeconômicas regionais, poderá haver violação material à Constituição.

Além disso, a disciplina nacional não pode gerar discriminações federativas indevidas. Estados cujo território não seja abrangido por biomas qualificados como patrimônio nacional não podem ser colocados, por via indireta, em posição competitiva privilegiada em relação àqueles que concentram grande extensão de Mata Atlântica. O princípio da igualdade federativa impõe que a legislação nacional, ainda que uniforme, não produza efeitos materialmente desproporcionais que comprometam a isonomia entre os entes federados. Se o regime jurídico do bioma implicar encargos excessivos concentrados em determinados Estados, sem mecanismos de compensação ou sem justificativa proporcional fundada na proteção ambiental efetiva, poderá haver afronta ao pacto federativo.

Nessa perspectiva, o controle concentrado de constitucionalidade constitui o instrumento adequado para verificar se a lei federal, ao estabelecer as condições de utilização do bioma, respeitou a principiologia constitucional. A proteção constitucional reforçada da Mata Atlântica não autoriza soluções normativas que ignorem a necessidade de equilíbrio entre tutela ambiental e viabilidade socioeconômica. O regime jurídico do bioma deve ser suficientemente rigoroso para assegurar sua preservação, mas não pode converter-se em obstáculo absoluto ao exercício de atividades econômicas sustentáveis nem em fator de desigualdade estrutural entre os Estados que integram a federação brasileira.

Assim, a centralização normativa decorrente do art. 225, § 4º, não implica supremacia incondicionada da União no plano material. A União detém competência para instituir o regime jurídico do bioma, mas deve exercê-la em conformidade com os demais princípios constitucionais que estruturam o desenvolvimento e a igualdade federativa. Quando esses limites forem ultrapassados, abre-se espaço para o controle de constitucionalidade material, preservando-se, simultaneamente, a especial proteção conferida ao bioma e a integridade do pacto federativo.

Por isso, sempre que devido, a União deve se valer da possibilidade prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição e autorizar que os Estados legislem sobre questões específicas do bioma Mata Atlântica quando a disciplina normativa exigir sensibilidade acentuada às particularidades ecológicas, sociais ou econômicas regionais, sem comprometer a unidade estruturante do regime jurídico nacional. A autorização legislativa, nesse contexto, não representa fragmentação do regime

jurídico do bioma, mas mecanismo de concretização equilibrada do federalismo cooperativo ecológico, permitindo que aspectos pontuais, territorialmente delimitados e tecnicamente justificados sejam ajustados à realidade local, sob parâmetros previamente definidos pela União no exercício de sua competência legislativa.

Essa compreensão encontra fundamento no princípio da subsidiariedade, que, conforme já apontado, integra o modelo de federalismo cooperativo ecológico adotado pela Constituição Federal de 1988. A subsidiariedade, enquanto vetor hermenêutico da repartição de competências, orienta a alocação do exercício do poder normativo ao ente federado que, em cada caso, esteja em melhores condições de atuar com maior eficiência, proximidade e adequação material. Embora tradicionalmente invocada no âmbito das competências administrativas e legislativas concorrentes, a subsidiariedade também deve informar o exercício das competências legislativas privativas, sobretudo quando sua execução concreta comportar espaços de densificação normativa sensíveis às realidades locais.

No caso do regime jurídico do bioma Mata Atlântica, a União detém a competência para estabelecer as condições estruturais de utilização do bioma enquanto patrimônio nacional, assegurando uniformidade e coerência sistêmica. Contudo, determinadas questões específicas — como critérios técnicos adaptados a peculiaridades geográficas, modalidades de uso sustentável vinculadas a práticas tradicionais ou ajustes procedimentais compatíveis com a preservação ambiental — podem demandar tratamento normativo mais próximo da realidade estadual. Nesses casos, a autorização prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988 funciona como instrumento de concretização da subsidiariedade, permitindo que o ente federado mais próximo do território exerça competência normativa complementar, sem romper a unidade do regime jurídico nacional.

A subsidiariedade, nesse sentido, não esvazia a competência privativa da União, mas condiciona seu exercício a uma postura cooperativa e racional. Se a Constituição conferiu à União a titularidade do regime jurídico do bioma, isso não significa que deva exercer essa competência de maneira centralizadora absoluta, ignorando a diversidade regional que caracteriza o próprio território da Mata Atlântica. O federalismo cooperativo ecológico pressupõe coordenação e diálogo institucional, não mera hierarquia. A autorização legislativa pontual, quando proporcional, reforça a legitimidade do regime jurídico nacional e evita soluções normativas excessivamente uniformes que possam revelar-se inadequadas em contextos específicos.

Assim, a aplicação do princípio da subsidiariedade à competência legislativa privativa da União revela-se compatível com a lógica constitucional. A centralização estrutural do regime jurídico do bioma convive com a possibilidade de descentralização normativa controlada e autorizada de aspectos específicos, desde que preservados os parâmetros nacionais de proteção. A União, portanto, não apenas pode, mas deve avaliar, à luz da subsidiariedade, a conveniência de autorizar a atuação legislativa estadual em matérias pontuais que demandem adaptação local.

Desse modo, no cenário de conflito envolvendo o regime jurídico do bioma, a solução constitucional é binária: ou a lei estadual é formalmente inconstitucional por invasão de competência legislativa privativa da União, ou a lei federal é materialmente inconstitucional por violação do conteúdo da Constituição. Não há espaço intermediário de suplementação estadual autônoma.

Essa conclusão reforça a coerência do modelo proposto: se o art. 225, § 4º, institui um regime jurídico nacional específico para a Mata Atlântica, sua disciplina estruturante deve ser uniforme e centralizada, sob pena de fragmentação normativa incompatível com a unidade ecológica do bioma. O federalismo cooperativo permanece íntegro nas demais matérias ambientais, mas, no núcleo estruturante do regime jurídico do bioma, a centralização é condição de efetividade da própria qualificação constitucional como patrimônio nacional.

4.3 OS CONFLITOS ENTRE LEIS AMBIENTAIS FEDERAIS E ESTADUAIS NO CASO DE MATÉRIA PERTINENTE A ASPECTOS AMBIENTAIS QUE NÃO INTEGRAM O REGIME JURÍDICO DO BIOMA MATA ATLÂNTICA

O segundo cenário de conflito entre leis ambientais federais e estaduais emerge quando a matéria em debate não diz respeito ao regime jurídico do bioma Mata Atlântica, mas a aspectos ambientais ordinários que incidem sobre o território do bioma. Nesses casos, a controvérsia desloca-se para o âmbito da competência legislativa concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal de 1988, devendo ser resolvida segundo as regras próprias do condomínio legislativo constitucionalmente estabelecido.

Nesse cenário, a resolução do conflito não se dá pela verificação de usurpação de competência legislativa privativa, mas, sim, pela identificação de qual ente federado, União ou Estado, ultrapassou os limites que lhe são impostos no âmbito

da competência legislativa concorrente. A controvérsia desloca-se do plano da titularidade privativa para o plano da delimitação funcional do condomínio legislativo. Não se trata de indagar quem pode legislar, mas até onde pode legislar cada ente federado dentro da legislação concorrente.

A solução do conflito exige, portanto, exame qualitativo do conteúdo das normas em confronto, a fim de aferir se a disciplina veiculada pela União ostenta natureza de norma geral ou se, ao contrário, desceu a nível de pormenorização incompatível com o espaço reservado à atuação legislativa dos Estados. De igual modo, cumpre verificar se a lei ambiental estadual se limita a exercer competência suplementar legítima, particularizando a incidência normativa à luz das normas gerais federais, ou se, sob o pretexto de suplementação, acabou por contrariar ou esvaziar a normatividade geral fixada pela União.

A identificação da natureza da norma, geral ou particular, assume, assim, papel central na resolução desse tipo de conflito. É a partir dessa perspectiva que se poderá concluir se houve extrapolação federal por esgotamento indevido da matéria ou invasão estadual por afronta às diretrizes nacionais. Esse exercício não é fácil, mas há, na literatura jurídica já apontada, subsídios teóricos robustos para que se desvende qual das leis ambientais, se a federal ou a estadual, padece de vício de inconstitucionalidade por violação da repartição constitucional de competência legislativa concorrente.

Nessa linha, impõe-se reconhecer que, à semelhança do que a literatura jurídica comparada identifica como preceito-moldura, a norma federal não pode esgotar a matéria tratada. Sua função constitucional não é disciplinar integralmente o fenômeno regulado, mas estabelecer parâmetros nacionais dentro dos quais os Estados exercerão sua competência legislativa própria. Para ser geral, a norma federal deve deixar ao legislador estadual um espaço real e significativo para a tomada de decisões políticas e jurídicas, sob pena de esvaziamento da autonomia que caracteriza o modelo de competência concorrente. Não pode reduzir o Estado a mero executor de opções previamente definidas e minuciosamente fechadas pela União.

Disso decorre que a norma federal propriamente geral se dirige mediatamente aos cidadãos e imediatamente aos Poderes Legislativos estaduais. Seu destinatário primário, sob o prisma federativo, é o legislador local, a quem incumbe concretizar e densificar as diretrizes nacionais por meio de normas específicas e particularizantes. É essa intermediação normativa que preserva o equilíbrio do pacto federativo: a União

fixa o quadro geral, e os Estados moldam a disciplina concreta segundo suas peculiaridades territoriais, sociais e econômicas.

Quando, porém, a lei federal incide diretamente sobre os fatos e relações jurídicas sem demandar qualquer complementação estadual, ou seja, quando regula de modo exaustivo a matéria, definindo minúcias, procedimentos detalhados e hipóteses fechadas de aplicação, deixa de ostentar natureza de norma geral. Nessa hipótese, a União transcende os limites da competência concorrente e invade o espaço legislativo reservado aos Estados, configurando vício de inconstitucionalidade por violação ao art. 24 da Constituição Federal de 1988.

Aplicado ao campo da legislação ambiental ordinária incidente sobre a Mata Atlântica, esse critério impõe cautela redobrada. A União pode, legitimamente, fixar diretrizes ambientais nacionais. Todavia, não lhe é dado disciplinar de forma integral e pormenorizada os aspectos da atuação administrativa ambiental em cada unidade federada, sob pena de asfixiar a competência suplementar estadual. Do mesmo modo, os Estados não podem afastar ou contrariar as diretrizes nacionais fixadas em normas gerais, mas conservam o poder de detalhá-las e adaptá-las às suas particularidades.

A identificação do ponto de equilíbrio entre diretriz nacional e pormenorização indevida exige análise cuidadosa da finalidade e do grau de densidade normativa da lei federal. Se esta se limita a traçar o quadro normativo estruturante, preservando margem decisória substancial aos Estados, estará dentro dos limites da competência concorrente. Se, ao contrário, transforma-se em disciplina completa e autoaplicável, eliminando qualquer necessidade de legislação estadual complementar, terá ultrapassado os contornos da norma geral, ensejando controle de constitucionalidade por ofensa ao pacto federativo.

É elucidativa, embora não exauriente, esta colocação de Pacheco (1958, p. 255 apud Moreira Neto, 1988, p. 143) sobre a questão das normas gerais:

Surge logo a dificuldade de estabelecer um conceito apriorístico e uniforme de normas gerais, que sirva de chave ou de equação para selecionar, entre as numerosas preceituações que as matérias comportam, quais as que podem ser retidas, como “gerais”, na competência superior da União. Pode-se dizer, por exemplo, em pleno âmbito das expressões imprecisas, que as normas gerais serão os lineamentos fundamentais da matéria, serão as estipulações que apenas darão estrutura, plano e orientação. Pode-se conceituar ainda, pelo efeito indireto e fracionário de negativas, que serão aquelas que não especificarão, que não aplicarão soluções optativas, que não concretizarão procedimentos, que não criarão direções e serviços, que não selecionarão e discriminarão atividades, que não preceituarão para a emergência, para a oportunidade, a modalidade especial e para o caso corrente, que não condicionarão a aplicabilidade e adaptabilidade, que não descerão a minúcias e requisitos. Mas em nada disto estará um conceito

compacto, providente e seletivo, que possa servir de critério único para decidir entre o que sejam normas gerais e o que sejam normas especiais ou específicas.

Realmente, não há fórmula apriorística capaz de separar, com precisão matemática, o que constitui norma geral daquilo que se insere no domínio da regulamentação específica. A norma geral não se define apenas por aquilo que contém, mas também, e sobretudo, por aquilo que deixa de conter. Seu traço distintivo reside na preservação de espaço normativo relevante para o legislador estadual, permitindo-lhe exercer escolhas políticas próprias dentro das balizas nacionais fixadas pela União. Quanto mais a lei federal desce ao nível de detalhamento técnico-operacional, quanto mais define procedimentos específicos, menor é o espaço deixado à atuação legislativa estadual. Quando esse espaço se reduz a mero complemento formal ou execução administrativa, o caráter de norma geral resta comprometido.

A análise, portanto, não pode ser conduzida com base em rótulos legislativos. O fato de a União declarar que determinada lei contém “normas gerais” não é suficiente para qualificá-la como tal. A natureza jurídica da norma decorre de seu conteúdo e de sua função no sistema federativo. É preciso verificar se a disciplina federal efetivamente se limita a traçar diretrizes nacionais ou se, sob o pretexto de uniformização, acabou por ocupar integralmente o campo normativo.

Essa cautela hermenêutica revela-se particularmente relevante no campo ambiental, em que a amplitude do conceito de proteção do meio ambiente pode servir de fundamento para expansões normativas federais de grande alcance. A indeterminação do conceito de norma geral não pode converter-se em instrumento de centralização indevida, sob pena de esvaziamento progressivo da autonomia legislativa dos Estados. Ao mesmo tempo, tampouco se pode admitir que a invocação da competência suplementar estadual seja utilizada para relativizar ou fragmentar diretrizes nacionais indispensáveis à proteção ambiental.

Desse modo, a solução do conflito no segundo cenário exige uma operação interpretativa cuidadosa e contextualizada. O intérprete deve indagar, em cada caso concreto, se a lei federal efetivamente estabelece diretrizes nacionais ou se ultrapassa esse patamar e adentra o domínio das escolhas políticas específicas que a Constituição reservou aos Estados. Paralelamente, deve verificar se a lei estadual permanece dentro do espaço de conformação que lhe é próprio ou se transborda os

limites traçados pelas diretrizes nacionais. Somente a partir dessa análise relacional será possível afirmar, com segurança, se houve extrapolação federal por esgotamento indevido da matéria ou invasão estadual por afronta às normas gerais.

4.4 AS CONSEQUÊNCIAS DA VIOLAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Toda lei deve observar não apenas os limites materiais impostos pela Constituição, mas também as exigências formais relativas à sua produção. Nesse contexto, a teoria das inconstitucionalidades distingue os vícios que atingem o conteúdo da norma daqueles que comprometem o seu processo de formação. É nesse segundo grupo que se insere a chamada inconstitucionalidade formal, também denominada de inconstitucionalidade nomodinâmica (Góes; Lima, 2017, p. 62), a qual se caracteriza pela desconformidade entre o procedimento ou a competência exercida e as regras fixadas pela Constituição para o ingresso do ato no ordenamento jurídico.

Dentro do gênero inconstitucionalidade formal, assume especial relevância a modalidade orgânica. Conforme leciona Góes (2018, p. 19), trata-se de vício que se configura quando o órgão ou ente federativo responsável pela edição da norma não detinha competência constitucional para tanto. Barbosa (2013, p. 78) ressalta que essa espécie de inconstitucionalidade traduz desrespeito direto à repartição de competências e, conseqüentemente, ao próprio pacto federativo delineado pela Constituição. Fernandes (2023, p. 482) sintetiza o ponto ao afirmar que se está diante de descumprimento das regras basilares de competência orgânica fixadas pela Constituição para a produção do ato legislativo.

A literatura jurídica ilustra a hipótese com exemplos clássicos de usurpação competencial. Se um Estado-membro edita lei sobre matéria de direito penal, cuja disciplina é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição, haverá vício orgânico, salvo se houver delegação por lei complementar federal (Fernandes, 2023, p. 482). Em sentido inverso, se a União legislar sobre matéria de interesse estritamente local, invadindo esfera municipal, incidirá igualmente inconstitucionalidade formal orgânica (Góes, 2018, p. 19). Em ambos os casos, o problema não reside na adequação material da disciplina normativa, mas na ausência de legitimidade constitucional do ente produtor.

Na literatura jurídica, porém, a nomenclatura não é inteiramente uniforme. Enquanto a compreensão majoritária associa a inconstitucionalidade formal orgânica à violação da repartição federativa de competências, há quem utilize a expressão “inconstitucionalidade formal subjetiva” para designar vícios relacionados ao sujeito legitimado à prática do ato normativo (Debortoli, 2018, p. 40-41). Sob essa ótica, o defeito estaria configurado quando o processo legislativo é deflagrado por ente ou autoridade diversa daquela a quem a Constituição atribuiu, de forma específica e exclusiva, a iniciativa ou a competência para legislar sobre determinada matéria. Embora as categorias possam variar terminologicamente, o núcleo da ideia permanece o mesmo: a validade da norma depende da legitimidade constitucional de seu produtor.

Aplicada essa construção aos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais, a conclusão é direta. Sempre que houver violação da repartição constitucional de competências legislativas, seja pela usurpação da competência privativa da União por parte de Estado-membro, seja pela indevida ocupação, pela União, do espaço normativo reservado aos Estados no âmbito da legislação concorrente, seja ainda pela extrapolação, pelos Estados, das balizas fixadas pelas normas gerais federais, a consequência jurídica será a inconstitucionalidade formal orgânica (ou formal subjetiva, na terminologia de parte da literatura). O vício atinge a própria origem do ato normativo, comprometendo sua inserção válida no sistema jurídico.

Essa consequência independe do conteúdo axiológico ou do grau de protetividade ambiental da norma questionada. A repartição constitucional de competências não se submete a juízos de conveniência ou de maior proteção material. Se o ente federativo não detinha competência para legislar sobre a matéria, o ato produzido é formalmente inconstitucional. Trata-se de vício que contamina integralmente a norma, pois atinge seu pressuposto de validade, não sendo passível de convalidação pela eventual adequação material de seu conteúdo (Debortoli, 2018, p. 41).

A consolidação da inconstitucionalidade formal orgânica como consequência necessária da violação à repartição constitucional de competências não impede que surjam leituras alternativas. Antoun e Baptista (2024, p. 64-65), ao examinarem a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em matéria ambiental, observam que, com alguma frequência, sob o rótulo de inconstitucionalidade formal de leis estaduais

ou municipais, estaria subjacente um juízo de inconstitucionalidade material. Segundo os autores, a legislação federal tem sido frequentemente tratada como verdadeiro standard protetivo mínimo, abaixo do qual o legislador regional ou local não poderia transitar. Nessa perspectiva, o vício formal decorreria, em última análise, do fato de a norma subnacional estabelecer regime menos protetivo do que aquele fixado em âmbito federal. Os autores vão além ao sugerirem que o foco interpretativo deveria deslocar-se do debate acerca do alcance das normas gerais para a aferição material da tutela ambiental conferida pela legislação em exame (Antoun; Baptista, 2024, p. 66). Assim, caberia ao intérprete avaliar, à luz do art. 225 da Constituição e das demais disposições ambientais, se a disciplina normativa, federal, estadual ou municipal, atende aos parâmetros constitucionais de proteção ecológica, relegando a segundo plano a discussão formal sobre competência.

Tal leitura apresenta risco dogmático considerável. Com esse deslocamento intencional do eixo da análise para o plano material da proteção, corre-se o risco de relativizar a própria estrutura da repartição constitucional de competências. A Constituição não distribui competências legislativas com base na intensidade da proteção conferida, mas segundo critérios formais e estruturais que integram o pacto federativo. A substituição do critério competencial pelo critério da maior ou menor protetividade ambiental compromete a lógica do sistema.

Mais grave ainda é a possibilidade de que, sob o discurso do standard mínimo federal, opere-se verdadeira camuflagem de vícios formais. Se determinada lei foi editada por ente incompetente, o defeito incide sobre sua própria validade estrutural. Não se trata de examinar se a norma protege mais ou menos o meio ambiente, mas de reconhecer que ela não poderia ter sido produzida por aquele sujeito normativo. A eventual compatibilidade material com o art. 225 da Constituição Federal de 1988 não supre a ausência de competência constitucional para legislar.

A inconstitucionalidade formal orgânica não admite, pois, convalidação por razões de mérito. Ainda que o diploma normativo estabeleça regime ambiental mais rigoroso ou, ao contrário, mais flexível, o parâmetro primário de validade continua sendo a competência do ente produtor. Admitir que a maior protetividade ambiental possa sanar vício de competência significaria desconsiderar a lógica do controle formal de constitucionalidade.

É certo que o art. 225 impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Contudo, esse dever não

autoriza a descon sideração das regras de repartição de competências fixadas pela própria Constituição. A proteção ambiental é valor estruturante, mas o federalismo também o é. Se toda divergência for reconduzida a juízo material de suficiência protetiva, o debate competencial desaparece, e com ele a própria razão de ser da competência legislativa concorrente.

Por isso, a análise dos conflitos entre leis ambientais federais e estaduais deve manter nítida distinção entre plano formal e plano material. A aferição da constitucionalidade material é imprescindível quando a norma foi editada por ente competente. Todavia, quando há violação à repartição constitucional de competências, o vício é formal e orgânico, e sua consequência é a invalidação do ato, independentemente do seu grau de proteção ambiental. A Constituição não autoriza que se transforme maior protetividade em cláusula de legitimação de usurpação competencial.

Assim, a tutela do bioma Mata Atlântica deve ser realizada dentro das balizas estruturais do Estado Federal. A repartição de competências não é obstáculo à proteção ambiental, mas condição de sua legitimidade constitucional. A inconstitucionalidade formal orgânica, uma vez configurada, não se convalida em favor da norma mais protetiva, pois, na sua configuração, a validade normativa se mede pela fidelidade ao arranjo institucional delineado pelo Poder Constituinte.

5 CONCLUSÃO

O presente estudo partiu do reconhecimento de que os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais com incidência sobre o bioma Mata Atlântica não constituem episódios isolados de sobreposição normativa, mas manifestações estruturais de tensão no interior do federalismo cooperativo ecológico adotado pela Constituição Federal de 1988, assim entendido o modelo de repartição constitucional de competências em matéria ambiental. A qualificação do bioma Mata Atlântica como patrimônio nacional, promovida pelo Poder Constituinte nos termos do art. 225, § 4º, da Constituição, introduz camada adicional de complexidade à delimitação das competências legislativas ambientais.

O problema de pesquisa formulado consistiu em identificar como devem ser solucionados, à luz da Constituição Federal de 1988, os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre o referido bioma. Para enfrentá-lo, foram delineadas três hipóteses: a prevalência automática da competência legislativa privativa da União; a submissão integral da matéria ao regime da competência concorrente do art. 24; e a necessidade de interpretação sistemática dos arts. 22, 24 e 225, § 4º, com definição do título competencial a partir do aspecto material legislado.

A análise desenvolvida ao longo dos capítulos permitiu afastar as duas primeiras hipóteses e confirmar a terceira. A qualificação constitucional da Mata Atlântica como patrimônio nacional produz efeitos normativos próprios sobre a repartição de competências legislativas ambientais, cujo exercício possa incidir sobre o bioma. Essa eficácia significa a imposição de um tratamento legislativo diferenciado leve em consideração duas necessidades: de um lado, a uniformidade normativa exaustiva a nível nacional em relação a determinados aspectos da tutela ambiental incidente sobre a Mata Atlântica e, de outro, a possibilidade de que, em relação a demais aspectos, cada um dos 17 Estados cujos territórios estejam no bioma possa legislar para atender as suas peculiaridades.

Assim, os conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre a Mata Atlântica devem ser solucionados a partir da identificação do aspecto material legislado. No art. 225, § 4º, ao qualificar o bioma como patrimônio nacional, a Constituição Federal de 1988 determinou ao legislador que elaborasse lei para estabelecer as condições de sua utilização, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais, devendo ser assegurada a preservação do meio ambiente. Essas condições

de utilização constituem o regime jurídico do bioma, e sua normatização é tarefa que, por sua natureza, reclama disciplina uniforme em âmbito nacional.

O regime jurídico da Mata Atlântica equivale ao núcleo normativo estruturante do bioma, cuja fragmentação comprometeria sua integridade ecológica e a coerência do sistema de proteção constitucionalmente estabelecido. Nesse ponto, a competência legislativa deve ser reconhecida como privativa da União, não por força de uma centralização implícita e irrestrita, mas em razão da necessidade de assegurar unidade normativa quanto às condições gerais de exploração, manejo e conservação da Mata Atlântica, nos termos determinados pelo Poder Constituinte.

Todavia, a eficácia normativa do art. 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988 não esgota a disciplina legislativa possível sobre a Mata Atlântica. Para além do regime jurídico do bioma, subsistem inúmeros aspectos ambientais cuja disciplina permanece submetida ao regime da competência legislativa concorrente previsto no art. 24 da Constituição. Nessas hipóteses, cabe à União editar normas gerais e aos Estados suplementá-las ou integrá-las, considerando as particularidades ecológicas, sociais, econômicas e culturais que marcam cada porção do bioma Mata Atlântica em seus respectivos territórios.

A solução dos conflitos normativos, portanto, não se resolve por afirmações apriorísticas de prevalência federativa, mas por análise cuidadosa do conteúdo material da disciplina legislativa impugnada. Se a norma versa sobre as condições estruturais de utilização do bioma, incide a competência legislativa privativa da União. Se, ao contrário, a disciplina recai sobre aspectos ambientais correlatos que não integrem esse núcleo uniforme, aplica-se o regime da competência concorrente, com observância dos limites próprios das normas gerais federais e do espaço de conformação estadual. Essa sistemática impede que a qualificação como patrimônio nacional seja interpretada como cláusula de absorção absoluta das competências estaduais, o que esvaziaria o modelo cooperativo desenhado pela Constituição. De outro, afasta a leitura que dilui o comando do art. 225, § 4º, reduzindo-o a mera proclamação simbólica desprovida de efeitos competenciais próprios.

Isso não significa, contudo, que, no tocante ao regime jurídico do bioma, a União esteja compelida a exercer sua competência de forma exclusiva e impermeável à participação normativa dos Estados. Ao contrário, a própria lógica do federalismo cooperativo ecológico impõe que, mesmo nas matérias reconhecidas como integrantes do núcleo normativo estruturante da Mata Atlântica, a União se valha,

quando cabível, do mecanismo previsto no parágrafo único do art. 22 da Constituição Federal de 1988, autorizando os Estados a legislar sobre questões específicas. O reconhecimento da competência privativa da União para disciplinar as condições gerais de utilização do bioma não conduz à centralização normativa absoluta.

Essa compreensão decorre diretamente do princípio da subsidiariedade, que integra o federalismo cooperativo ecológico e alcança a integralidade das competências legislativas ambientais. A subsidiariedade não opera apenas como critério de contenção expansiva da competência privativa ou como presunção favorável aos entes menores nas zonas de intersecção temática. Ela também impõe ao ente central dever de autocontenção e de compartilhamento responsável do espaço normativo sempre que a descentralização controlada se mostrar compatível com a preservação do interesse nacional.

No presente estudo, demonstrou-se, ainda, que, no tocante aos aspectos ambientais que não integram o regime jurídico do Bioma Mata Atlântica, a correta delimitação das competências legislativas ambientais exige interpretação restritiva do conceito de normas gerais, sob pena de conversão indevida da competência concorrente em competência privativa disfarçada. A União pode fixar diretrizes nacionais, inclusive sob a forma de regras, para os legisladores estaduais, mas não pode esgotar a disciplina normativa sob o pretexto de uniformização. A norma geral deve coordenar, e não substituir, a atuação legislativa estadual. Se, no âmbito da competência concorrente, a União ultrapassa a função de coordenação e passa a regular minuciosamente a matéria, incidindo de forma autoaplicável e exauriente sobre situações concretas, esvazia-se o espaço de conformação normativa reservado aos Estados. Nesse cenário, a norma geral deixa de operar como diretriz nacional e converte-se em disciplina substitutiva, incompatível com a lógica cooperativa do art. 24 da Constituição.

Também se evidenciou que, ressalvada a hipótese prevista no art. 24, § 4º, da Constituição Federal de 1988, a violação da repartição constitucional de competências, seja por usurpação da competência privativa da União, seja por ocupação exaustiva do espaço normativo concorrente, configura inconstitucionalidade formal orgânica. Tal vício não se convalida pelo maior ou menor grau de proteção ambiental conferido pela norma. No campo da repartição das competências legislativas ambientais, a validade constitucional se mede pela fidelidade ao arranjo institucional delineado pelo Poder Constituinte. A proteção do meio ambiente e o

respeito ao pacto federativo não se excluem, mas, ao contrário, condicionam-se reciprocamente.

A principal contribuição desta dissertação consiste, portanto, na construção de uma sistemática objetiva para a solução de conflitos entre leis ambientais federais e estaduais que incidem sobre biomas qualificados como patrimônio nacional. Essa sistemática repousa sobre três pilares: (i) identificação precisa do aspecto material legislado; (ii) qualificação adequada do título competencial incidente; e (iii) controle rigoroso da densidade normativa das normas gerais federais, a fim de preservar o espaço de conformação estadual.

A tutela do bioma Mata Atlântica não pode depender de soluções casuísticas ou da oscilação jurisprudencial. Ela exige coerência sistêmica e respeito às escolhas estruturais do Poder Constituinte. A defesa do meio ambiente se realiza de modo legítimo quando exercida dentro das balizas institucionais do Estado Federal. A preservação de um bioma qualificado como patrimônio nacional não se faz à margem da Constituição, mas por meio dela. É na observância das competências legislativas constitucionalmente distribuídas que se assegura, de forma duradoura, a integridade ecológica do bioma e a estabilidade do pacto federativo que lhe dá suporte.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA, Danilo Sette de. Floresta Atlântica. In: ALMEIDA, Danilo Sette de. **Recuperação ambiental da Mata Atlântica**. 3. ed. rev. e ampl. Ilhéus, BA: Editus, 2016.

ALVARENGA, Luciano José; MARTINS JR, P. P. A proteção jurídico-constitucional dos domínios fitogeográficos brasileiros e o drama silencioso do Cerrado e da Caatinga. In: **Congresso Latino-Americano de Direito Florestal-Ambiental**. 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. Normas gerais no federalismo brasileiro: explicando e contextualizando o papel da União na repartição de competências legislativas concorrentes. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 207, p. 185-200, jul./set. 2015.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE FUNDAÇÕES E INSTITUIÇÕES (SOS MATA ATLÂNTICA); INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: período 2022-2023**. São Paulo, 2024.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Reflexos patrimoniais da questão ambiental na administração pública à luz da nova Constituição. **Cadernos Fundap**, São Paulo, ano 9, dez. 1989.

BARBOSA, Laís Barreto. **Environmental Federalism in Brazil and the economic analysis of law**. Federalismo e democracia: Reflexões contemporâneas. UEMG: Minas Gerais, Brasil, p. 71-92, 2023.

BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. *Revista Forense*. Vol. 317. p. 161-178. 1992. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=ODYyOQ%2C%2C>. Acesso em: 5 fev. 2026.

BARROSO, Luís Roberto. Federação, transportes e meio ambiente: interpretação das competências federativas. In: TAVARES, André Ramos; LEITE, George Salomão SARLET; Ingo Wolfgang (Org.). **Estado constitucional e organização do poder**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BAGGIO, Roberta Camineiro. Republicanismo e federalismo social: perspectivas de efetivação dos direitos fundamentais. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, Porto Alegre, v. 28, n. 60, p. 129-146, jul./dez. 2004.

BAPTISTA, Patrícia; ANTON, Leonardo. **A competência legislativa concorrente em matéria ambiental: as ambiguidades interpretativas da jurisprudência do STF e o papel da legislação federal como standard protetivo mínimo**. *Revista Publicum*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 48-69, 2024.

BATTISTI, Lucas Garcia; CAMARDELO, Ana Maria Paim. A questão agrária e a (re) distribuição fundiária no Brasil: engendramento do modelo institucional de federalismo cooperativo eco-lógico?. **Revista Videre**, v. 13, n. 28, p. 284-311, 2021. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/videre/article/view/14610>. Acesso em: 7 nov. 2025.

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. *Revista de Direito Sanitário*, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 13-28, mar. 2002.

BIM, Eduardo Fortunato; FARIAS, Talden. Competência ambiental legislativa e administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 52, n. 208, p. 203-245, out./dez. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2026]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 agosto. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). **Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas na Mata Atlântica – PPMata Atlântica**. Brasília: MMA, [ano]. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/combate-ao-desmatamento-queimadas-e-ordenamento-ambiental-territorial/ppmataatlantica.pdf>. Acesso em: 7 agosto. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 194.704/MG**. Relator: Min. Carlos Velloso. Redator do acórdão: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 29 jun. 2017. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.512/MS**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Tribunal Pleno. Julgado em 26 set. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.110/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 30 abr. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 jun. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário com Agravo n. 1.271.779/SP**. Relator: Min. Edson Fachin. Segunda Turma. Julgado em 27 abr. 2022. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 27 abr. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 512/DF**. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. Tribunal Pleno. Julgado em 22 mar. 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 18 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.247/SC**. Relator: Min. Dias Toffoli. Tribunal Pleno. Julgado em 27 set. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 30 set. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.028/PE**. Relator: Min. Edson Fachin. Tribunal Pleno. Julgado em 26 mar. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 26 mar. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.598/MT**. Relator: Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgado em 30 maio 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 6 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 63 (ADO 63)**. Relator: Min. André Mendonça. Tribunal Pleno. Julgado em 6 jun. 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, publ. 10 dez. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 134.297/SP**. Relator: Min. Celso de Mello. Primeira Turma. Julgado em 13 jun. 1995. Diário da Justiça, Brasília, DF, 22 set. 1995. p. 30.597.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. Autonomia municipal e Estatuto da Metrópole: significados. **Revista Direito e Política**, São Paulo, v. 22, pp. 109-143, jan/dez. 2015.

CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. **A resolução de conflitos competências ambientais entre União e Estados membros no Brasil: aportes comparados com Espanha e União Europeia**. Sevilha: Universidad de Sevilha, 2017.

CAPOBIANCO, João Paulo R.; LIMA, André. **A evolução da proteção legal da Mata Atlântica**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 1997.

CARDOSO, Josiane Teresinha. A Mata Atlântica e sua conservação. **Encontros Teológicos**, Florianópolis, v. 32, n. 1, p. 29-46, jan./abr. 2016.

CELLOS, João Miguel Montes. Competência legislativa ambiental na República Federativa do Brasil. Curitiba, 2020.

CHIASSONI, Pierluigi. **Técnica da Interpretação Jurídica: Breviário para Juristas**. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tecnica-da-interpretacao-juridica-breviario-para-juristas/1250396022>. Acesso em: 27 nov. 2025.

CHUEIRI, Vera Karam de; MOREIRA, Egon Bockmann; CÂMARA, Heloisa Fernandes; GODOY, Miguel Gualano de. **Fundamentos de direito constitucional: novos horizontes brasileiros**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2025.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Normas gerais sobre saúde: cabimento e limitações. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Programa Nacional de Controle da Dengue: amparo legal à execução das ações de campo – imóveis fechados, abandonados ou com acesso não permitido pelo morador**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

DEAN, Warren. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DEBORTOLI, Karina. **O controle de constitucionalidade difuso da súmula vinculante como instrumento hábil a garantir o direito fundamental de acesso à justiça**. 2018. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2018.

DINIZ, Maria Helena. **Conflito de normas**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência Federativa e Proteção Ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

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

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2023.

GÓES, Alcimar Alves; LIMA, Neuton Alves de. Estudo da constitucionalidade da Lei nº 3.278 de 21 de julho de 2008 em relação à Polícia Militar do Amazonas. **Revista**

Nova Hileia: Revista Eletrônica de Direito Ambiental da Amazônia, Manaus, v. 3, n. 2, jul./dez. 2017.

GOÉS, Guilherme Sandoval. **Direito constitucional avançado**. Rio de Janeiro: SESES, 2018.

GOÉS, Guilherme Sandoval; MELLO, Cleyson de Moraes. Pacto federativo brasileiro: desafios na contemporaneidade. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 43, p. 18-35, jul./out. 2018.

GOULART, Lúcia Christina Rondon. **O drama e a trama da judicialização das mudanças climáticas no Supremo Tribunal Federal sob o enfoque das teorias do processo estrutural e do estado de coisas inconstitucional**. 2025. 320 f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasília, 2025.

HEINISCH, Hans; SÁLVIO, Geraldo Majela Moraes; HEINISCH, Carlos. Corredores ecológicos e unidades de conservação como forma de minimizar os impactos da fragmentação da Mata Atlântica. In: **Congresso de Ecologia do Brasil**, 8., 2007, Caxambu. Anais [...]. Caxambu: Sociedade de Ecologia do Brasil, 2007.

HORTA, Raul Machado. As novas tendências do federalismo e seus reflexos na Constituição brasileira de 1988. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 25, jan./mar. 1999.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Por um novo pacto federativo**. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 23 abr. 2017. Opinião. Disponível em: <http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,por-um-novo-pacto-federativo,70001748161>. Acesso em: 15 nov. 2025.

LIMA, Rafael Rodrigo Ferreira de. Mata Atlântica: uso, proteção e conservação. Trilhas: **Ciências Biológicas e Ambientais**, v. 17, n. 2, p. 422-436, 2023.

LIMA, Vinicius de Melo; ALMEIDA, Juliana Cainelli de. Princípio do federalismo cooperativo-ecológico como instrumento de resolução dos conflitos de competência. In: PEREIRA, Agostinho Oli Koppe; CALGARO, Cleide; PEREIRA, Henrique Mioranza Koppe (org.). **Socioambientalismo, consumo e biopolítica**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2019. p. 432–445.

LINCK, Lorena Carvalho; IZANONI, Marcus. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 60, p. 271–292, jul./dez. 2022.

LIZIERO, Leonam Baesso da Silva; CARVALHO, Fabrício. Federalismo e centralização no Brasil: contrastes na construção da federação brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1483-1503, 2018.

LIZIERO, Leonam; ZILLI, Tiago. Críticas ao pacto federativo brasileiro: assimetria de direito, municipalismo e antagonismo do federalismo fiscal. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 38, p. 122-138, dez. 2020.

LOBATO, Monteiro. **Urupês**. 22. ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.

MAFFRA, Marcelo Azevedo. Conflitos normativos em matéria ambiental: a prevalência da proteção. **Revista jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 1, p. 129-145, 2012.

MAMEDE, Mariana Luize Ferreira. **Patrimônio nacional ambiental na Constituição Federal: o artigo 225, § 4º, da Constituição Federal de 1988 e os possíveis motivos e consequências da ausência do Cerrado no rol de proteção**. 2022. 114 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente e Sociedade) – Programa de Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade, Câmpus Sudeste – Sede Morrinhos, Universidade Estadual de Goiás, Morrinhos, 2022.

MARIA, Dioclides José; GOMES, Magno Federici. Da (im)possibilidade do ajuizamento da ação direta interventiva para assegurar a autonomia municipal para legislar sobre licenciamento ambiental de impacto local. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 303-330, jan./abr. 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. O conceito de normas gerais no direito constitucional brasileiro. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 13, n. 66, mar./abr. 2011.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-do-ambiente-ed-2018/3467491044>. Acesso em: 12 set. 2025.

MIRANDA, Agélio Novaes de. **O direito fundamental ao saneamento básico e o Novo Marco Legal do setor: arranjos jurídicos institucionais, federalismo de cooperação e a busca pela universalização dos serviços**. 2022. 153 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2022.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental: Aspectos da Legislação Brasileira**. 4ª Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

MONTEIRO, Wellington de Serpa. A transversalidade do direito ambiental: sua influência nas Constituições anteriores e no teor da Constituição Federal de 1988. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 4, n. 4, p. 204-225, out./dez. 2019.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 35. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Competência concorrente limitada: o problema da conceituação das normas gerais. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 25, n. 100, p. 127-162, out./dez. 1988.

MOURA SOBRINHO, Amaury. Breves considerações sobre o federalismo cooperativo ambiental. **Revista do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (REPOJURN)**, Natal, v. 3, n. 1, p. 131-146, jan./jun. 2023.

MÜLLER, Juarez José Vanni; SALERNO, Ailton Rodrigues. Mata Atlântica catarinense. **Agropecuária Catarinense**, v. 24, n. 2, p. 34-36, jul. 2011.

NASCIMENTO, Cecília Franco Sisternas Fiorenzo do. **O mercado interno como patrimônio nacional**. 2007. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

PEREIRA, Sérgio Laguna. A dinâmica cooperativo-competitiva do federalismo brasileiro: reflexos no direito e nas políticas urbanísticas. **Revista Juris UniToledo**, Araçatuba, SP, v. 3, n. 2, p. 24-43, abr./jun. 2018.

PINTO, Luís Fernando Guedes; ROSA, Marcos; SILVA, Wallace et al. **Dinâmica do fogo na Mata Atlântica entre 1985 e 2023 e o caso de 2024**. Technical report. São Paulo: Fundação SOS Mata Atlântica, 2025.

PROBST, Marcos Fey; CRUZ, Paulo Márcio. Federalismo de cooperação e seu estado da arte. **Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, n. 90, 2023.

RAMOS, Ana Gabriela Brito. **A gestão descentralizada das águas no Brasil: por um paradigma ecocêntrico**. 2023. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2023.

REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

REZENDE, Renato Monteiro de. **Repartição de competências legislativas e a questão das normas ambientais: o que a reforma federativa alemã nos tem a dizer**. Brasília: Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisas, ago. 2012. (Textos para Discussão, 115).

RIBAS, Lídia Maria; SAVIOLI, Anna Beatriz; PINHEIRO, Hendrick. A Agência Nacional de Águas e a coordenação federativa no Novo Marco do Saneamento Básico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 281, n. 2, p. 107–137, maio/ago. 2022.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Do federalismo dualista ao federalismo de cooperação – a evolução dos modelos de estado e a repartição do poder de tributar**. *Revista Interdisciplinar de Direito*, Valença, v. 16, n. 1, p. 335-362, jan./jun. 2018.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. A ciência do direito pensada a partir de Karl Popper. **Intuitio**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 10-15, out. 2009.

RUIZ, Francisco López. Autoridad normativa y normas de competencia. **Doxa: Cuadernos de Filosofía del Derecho**, Alicante, n. 11, p. 107-122, 1992.

SALGADO, Rodrigo Oliveira. Notas sobre o conceito de mercado interno e patrimônio nacional na Constituição de 1988. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 7, n. 12, p. 77-108, set./fev. 2018.

SANTANA, Matheus dos Santos. Federalismo, meio ambiente e consórcios públicos: uma breve análise da experiência do Plano de Ação Ambiental Integrado do Consórcio Nordeste. **Controle Externo: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 45-55, jul./dez. 2021.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica da diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/direito-constitucional-ambiental/1267794284>. Acesso em: 14 out. 2025.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 18ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **A subsidiariedade como princípio de organização do Estado e sua aplicação no federalismo**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 319 p. (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal).

STAUT JUNIOR, Sebastião Vilela. A competência administrativa para licenciamento ambiental em face das disposições do artigo 225, parágrafo 4º, da Constituição Federal: áreas do patrimônio nacional. **Revista de Direitos Difusos**, São Paulo, v. 5, n. 27, set./out., 2004. p. 3.870.

TABARELLI, Marcelo; PINTO, Luiz Paulo; SILVA, José Maria C.; HIROTA, Márcia M.; BEDÊ, Lúcio C. Desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade na Mata Atlântica brasileira. **Megadiversidade**, v. 1, n. 1, p. 132–138, jul. 2005.

TARTUCE, Flávio. **Direito civil: lei de introdução e parte geral**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, v. 1.

TAVARES, André Ramos. Normas gerais e competência legislativa concorrente: uma análise a partir de decisões do STF. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 73/74, p. 1-39, jan./dez. 2011.

WEBER, Carla Jane et al. Mata Atlântica: da formação original à fragmentação e o atual estado de conservação em Santa Catarina. **Estrabão**, v. 2, p. 188–191, 2021.

WEBER, Rosa. Federalismo cooperativo ecológico efetivo: coordenação, financiamento e participação. In: FACHIN, Luiz Edson; BARROSO, Luís Roberto; CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza (coord.). **A Constituição da democracia em seus 35 anos**. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 67-90.

ZAGO, Mariana Augusta dos Santos. **Federalismo no Brasil e na Alemanha: estudo comparativo da repartição de competências legislativas e de execução**. 2016. 550 f. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.