

**TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 7.811 SANTA CATARINA**

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
REQTE.(S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
REQDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA
CATARINA**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
REQDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA
CATARINA**
AM. CURIAE. : **IBA - INDUSTRIA BRASILEIRA DE ARVORES**
ADV.(A/S) : **LEANDRO HENRIQUE MOSELLO LIMA**
ADV.(A/S) : **FLAVIO ROBERTO DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **IVAN MAURO CALVO**
ADV.(A/S) : **MARCELO SENA SANTOS**

DECISÃO: Trata-se de pedido formulado pelo GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA por meio do qual postula a suspensão de todos os processos judiciais que envolvam a aplicação direta ou indireta, do art. 28-A, XV, da Lei estadual catarinense 14.675/2009.

Narra que o TJSC, no âmbito da ADI nº 8000030-60.2017.8.24.0000, declarou a constitucionalidade, dentre outros, do dispositivo legal acima mencionado. Ressalta que, em face de referido tópico da decisão, o Ministério Público local interpôs recurso extraordinário, o qual foi admitido e aportou perante esta Suprema Corte, tendo sido autuado como o **RE 1.264.788/SC**, distribuído à relatoria da Ministra Rosa Weber.

Ao apreciar a pretensão recursal, afirma que a Ministra Rosa Weber, Relatora, negou seguimento ao recurso extraordinário, por compreender, em relação ao art. 28, XV, da Lei estadual catarinense 14.675/2009, inexistente contrariedade às normas inscritas na Constituição Federal. Manejado agravo interno, a Primeira Turma desta Corte manteve a decisão monocrática referida. Assim, segundo aponta, o STF já teria reconhecido, no **RE 1.264.788/SC**, a higidez constitucional de norma discutidas nestes autos.

Salienta que, nada obstante a declaração de constitucionalidade do

ADI 7811 TPI / SC

art. 28, XV, da Lei estadual 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA tem, desconsiderando a legislação estadual, lavrado autos de infração e imposto outras medidas sancionatórias a empresas que atuam em conformidade com a lei local, observando, portanto, que os campos de altitude ocorrem acima de 1.500 (mil e quinhentos) metros.

Assevera que a atuação do IBAMA se dá com esteio em atos normativos editados pelo CONAMA, que conflitam com a legislação estadual pertinente.

Anota que o Desembargador Federal Victor dos Santos Laus do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no Agravo de Instrumento nº 5040451-90.2024.4.04.0000, proferiu voto acentuando a aparente inconstitucionalidade do art. 28-A, XV, da Lei estadual 14.675/2009.

Sustenta que, em razão da segurança jurídica, da racionalização do Poder Judiciário e da aplicação isonômica dos precedentes desta Corte, se faz indispensável suspender todos os processos que discutam, direta ou indiretamente, a constitucionalidade dos dispositivos impugnados nesta ADI.

É o relatório.

Decido.

De início, destaco o entendimento pacífico desta Corte no sentido da possibilidade de adoção de medidas cautelares próprias das ações declaratórias de constitucionalidade e da arguição de descumprimento de preceito fundamental, em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

Isso porque, consoante a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, existe uma certa fungibilidade entre as ações próprias do controle concentrado, de modo que a disciplina normativa prevista nas Leis 9.868/99 e 9.882/99 aplica-se, de forma comum e no que forem compatíveis com as respectivas naturezas processuais, a todas as espécies de ações abstratas.

Daí porque esta Corte tem se utilizado de medidas liminares

ADI 7811 TPI / SC

próprias de determinada ação direta em outras, em tratamento mais uniforme entre as ações constitucionais. Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRANSFERÊNCIA DE DEPÓSITOS JUDICIAIS PARA CONTA DO PODER EXECUTIVO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR POR DECISÃO MONOCRÁTICA A SER REFERENDADA PELO PLENÁRIO. PRECEDENTES.

1. É possível, excepcionalmente, a concessão de medida cautelar por decisão do relator em ação direta de inconstitucionalidade, destinada à suspensão de processos que tratem da mesma controvérsia e das decisões neles proferidas, à vista de urgência qualificada decorrente de situação excepcional superveniente. Precedentes.

2. Decisão judicial determinando o sequestro de quantias vultosas, com aparente descumprimento de contrato e de regras bancárias, e ameaça de prisão em flagrante de empregados da instituição financeira.

3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 5.365 MC-AgR/PB, Rel. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 12.11.2015, DJe 13.5.2016)

Esse entendimento restou reforçado pelo CPC, que, expressamente, prevê a suspensão nacional de todos os processos pendentes por parte do Relator neste Supremo Tribunal Federal, nos casos de reconhecimento de repercussão geral (CPC, art. 1.035, § 5º).

Na hipótese em exame, o Procurador-Geral da República propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade em face dos arts. 28-A, XV, 101 a 113, da Lei 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina. Alega, em apertada síntese, que tais dispositivos são formalmente incompatíveis

ADI 7811 TPI / SC

com a Constituição Federal, na medida em que contrariam as normas gerais editadas pela União, notadamente os atos normativos editados pelo CONAMA e pelo IBGE.

Aduz, nessa linha, que o art. 28-A, XV, da Lei estadual 14.675/2009, ao limitar os campos de altitude às formações florestais acima de 1.500 (mil e quinhentos) metros, desrespeitou a legislação federal, “*contrariando a Lei n. 11.428/2006 (art. 2º), que, em observância aos parâmetros definidos pelo IBGE, reconhece a existência de tais ecossistemas abaixo da faixa de altitude delimitada pelo legislador catarinense*”.

Observo, de outro lado, que o Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Santa Catarina também propôs, em 2.2.2017, perante TJSC, ação direta de inconstitucionalidade na qual impugnou diversos dispositivos da Lei estadual 14.675/2009, dentre os quais o art. 28, XV, que possuía idêntica redação ao art. 28-A, XV, ora questionado nesta ADI. Naquela sede processual, o Procurador-Geral de Justiça argumentava a inconstitucionalidade formal da norma referida, tendo em vista que extrapolava o âmbito da especificidade e, ao fim e ao cabo, violava as regras gerais fixadas pela União.

O Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, ao apreciar o mérito da ação direta lá proposta, assentou a constitucionalidade do art. 28, XV, da Lei estadual 14.675/2009. Interposto recurso extraordinário pelo MPSC, verifico que, de fato, tal como narrado pelo Governador do Estado de Santa Catarina, este teve seu seguimento negado (**RE 1.264.788/SC**).

Na ocasião, a Ministra Rosa Weber, Relatora, negou seguimento ao recurso do *Parquet* catarinense com base nos seguintes fundamentos: (i) em matéria ambiental, a competência é concorrente, cabendo à União fixar normas gerais e aos Estados suplementá-las de acordo com as especificidades regionais; (ii) na espécie, a Corte de origem concluiu inexistir incompatibilidade entre a disciplina local e o normativo federal, sendo indispensável, para compreender de modo diverso, o exame da lei federal e da lei estadual, o que não se revela possível em sede de recurso

ADI 7811 TPI / SC

extraordinário.

Manejado agravo interno, a Primeira Turma deste Supremo Tribunal Federal manteve a decisão monocrática recorrida, em acórdão que restou assim ementado:

“DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. LEI DO ESTADO DE SANTA CATARINA. NORMAS GERAIS EDITADAS PELA UNIÃO. COMPETÊNCIA DOS ESTADOS PARA A EDIÇÃO DE NORMAS SUPLEMENTARES. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO QUE NÃO MERECE TRÂNSITO.

1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Compete à União editar normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido nessas normas, visto que tais entes possuem competência suplementar. A matéria ambiental é disciplina de competência legislativa concorrente, cabendo à União estabelecer as normas gerais, e aos Estados complementar as lacunas da normatização federal, consideradas as situações regionais específicas.

2. Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional, federal e local, apontada no apelo extremo, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, portanto, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário.

3. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

4. Agravo interno conhecido e não provido.

5. A teor do art. 85, § 11, do CPC/2015, o *tribunal, ao julgar recurso, majorará os honorários fixados anteriormente levando em*

ADI 7811 TPI / SC

conta o trabalho adicional realizado em grau recursal, observando, conforme o caso, o disposto nos §§ 2º a 6º, sendo vedado ao tribunal, no cômputo geral da fixação de honorários devidos ao advogado do vencedor, ultrapassar os respectivos limites estabelecidos nos §§ 2º e 3º para a fase de conhecimento’.” (RE 1.264.788-AgR-segundo/SC, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, j. 21.2.2022, DJe 24.2.2022)

Tal acórdão transitou em julgado em 23.4.2022. Assim, é possível asseverar que o art. 28, XV, da Lei 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina, teve a sua constitucionalidade atestada pelo Poder Judiciário.

Nada obstante, referido dispositivo legal foi revogado pela Lei 18.350/2022, tendo sido reelaborado o art. 28 da Lei 14.675/2009, sem qualquer modificação normativa, contudo, quanto ao inciso XV, tendo em vista a manutenção de idêntica redação.

A presente ação direta de inconstitucionalidade, portanto, envolve uma das facetas mais fascinantes de nosso sistema de controle de constitucionalidade, num inevitável diálogo entre os processos que aportam a esta Corte pela via do recurso extraordinário e aqueles que chegam por meio de ações diretas.

Existem relevantes pontos a serem detidamente analisados pelo Plenário desta Suprema Corte, tanto à luz da existência de uma decisão já transitada em julgado assentando a constitucionalidade de norma de idêntico teor àquela impugnada nesta ADI, quanto à vista da possibilidade de atos infralegais editados pela União obstarem à atividade legislativa dos demais entes da federação.

Com efeito, se, de um lado, há pronunciamento do Poder Judiciário catarinense, em controle concentrado de constitucionalidade, no sentido da constitucionalidade da norma estadual que estabelece que os campos de altitude *“ocorrem acima de 1.500 (mil e quinhentos) metros e são constituídos por vegetação com estrutura arbustiva e/ou herbácea, predominando em clima subtropical ou temperado, definido por uma ruptura na sequência*

ADI 7811 TPI / SC

natural das espécies presentes e nas formações fisionômicas, formando comunidades florísticas próprias dessa vegetação, caracterizadas por endemismos, sendo que no Estado os campos de altitude estão associados à Floresta Ombrófila Densa ou à Floresta Ombrófila Mista” (Lei 14.675/2009, art. 28, XV) – decisão essa mantida pelo STF no RE 1.264.788/SC –, por outro lado, existem decisões administrativas e jurisdicionais que afastam a aplicação de norma de idêntico teor por compreendê-la, com esteio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal formada em relação a outros dispositivos legais de outras unidades da federação, inconstitucional diante de violação à competência da União para legislar de forma geral a respeito da matéria.

Não há como negar, desse modo, que existe uma ampla e profunda controvérsia no seio do Poder Judiciário a respeito da higidez constitucional do art. 28-A, XV, da Lei 14.675/2009, do Estado de Santa Catarina, o que evidencia a insegurança jurídica gerada pela tramitação de processos e pela prolação de decisões que envolvam direta ou indiretamente a sua aplicabilidade, bem assim a possibilidade de aplicação assimétrica de precedentes desta Corte.

Tenho acentuado, no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, que o Código de Processo Civil de 2015, em consonância com um movimento que há muito já se observava, criou alguns mecanismos vocacionados à valorização dos pronunciamentos dos Tribunais e, sobretudo, destinados a conferir maior racionalidade ao sistema, proporcionando maior isonomia, segurança jurídica e atuação jurisdicional mais célere e efetiva. Em outros termos, o CPC de 2015 alinhou-se ao propósito de dar integridade e coerência ao direito.

A *isonomia* é garantida pela resolução uniforme, sem divergências, de questões jurídicas idênticas ou similares. A aplicação assimétrica do direito ofende princípios muito caros ao Estado de Direito, quais sejam a isonomia e a segurança jurídica (RAMOS, Elival da Silva. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 363).

ADI 7811 TPI / SC

Isso porque a incidência de forma distinta de uma mesma norma jurídica em situações idênticas significa a negação da igualdade formal – *a igualdade perante a lei* – e a quebra da previsibilidade e da estabilidade (BANKOWSKI, Zenon; MACCORMICK, D. Neil; MORAWSKI, Lech; MIGUEL, Alfonso Ruiz. Rationales for precedent. In: MACCORMICK, Neil; SUMMERS, Robert S. *Interpreting precedents: a comparative study*. Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited, 1997, p. 481-501).

A *segurança jurídica*, que se associa à previsibilidade e à estabilidade da prestação jurisdicional, possui íntima conexão com a isonomia e é prestigiada pela consolidação de entendimento a ser seguido obrigatoriamente pelos demais Tribunais e juízos, exatamente numa perspectiva de estabilidade da ordem jurídica (CAMINKER, Evan H. Why must inferior courts obey superior court precedents? *Stanford Law Review*, v. 46, 1993, p. 817-873). Daí porque, alguns autores costumam vincular a estabilidade e a coerência jurisprudencial à segurança jurídica e à isonomia.

Nesse sentido, penso que, no atual estado da arte, no qual existem pronunciamentos divergentes a respeito da higidez constitucionalidade do art. 28-A, XV, da Lei estadual catarinense 14.675/2009, se mostra evidente uma circunstância de incerteza e, portanto, de abalo à segurança jurídica e à isonomia, o que me leva à compreender indispensável suspender a tramitação de processos que versem sobre a aplicação de referido dispositivo, tudo numa perspectiva de racionalização do sistema e incidência equânime do ordenamento.

Não se pode permitir, segundo penso, a permanência desse estado de incerteza, a gerar inúmeros prejuízos a todos os envolvidos. Além do mais, não me parece razoável admitir que ações transitem em julgado nesse cenário de ambiguidade.

Desse modo, por razões de segurança jurídica e economia processual, é prudente suspender todos os processos que versem, direta ou indiretamente, sobre a incidência do art. 28-A, XV, da Lei estadual catarinense 14.675/2009.

ADI 7811 TPI / SC

Ante todo o exposto, **defiro**, *ad referendum* do Plenário desta Corte, o pedido de tutela provisória incidental, para **determinar a suspensão**, na forma do art. 21 da Lei 9.868/1999, de todos os processos que discutam a constitucionalidade da Lei estadual catarinense 14.765/2009, até que o Supremo Tribunal Federal se manifeste definitivamente sobre a matéria ou até eventual decisão desta Corte em sentido contrário.

Como consequência direta desta decisão, **suspendo** a tramitação do Agravo de Instrumento nº 5040451-90.2024.4.04.0000 perante o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, bem assim determino o **sobrestamento** do Processo nº 5022964-41.2024.4.04.7200 perante a 6ª Vara Federal de Florianópolis/SC.

Comunique-se, **com urgência**, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Oficie-se aos Presidentes de todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais do país, com cópia desta decisão. A comunicação aos Juízos de 1º grau deverá ser feita pelo Tribunal com os quais mantenham vinculação administrativa.

Publique-se.

Brasília, 28 de julho de 2025.

Ministro **GILMAR MENDES**

Relator

Documento assinado digitalmente