



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SOPHIA CEZIMBRA OLIVEIRA

**A TUTELA MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: uma análise sob a perspectiva das
atividades de silvicultura.**

São Cristóvão/SE
2026

SOPHIA CEZIMBRA OLIVEIRA

**A TUTELA MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE
ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: uma análise sob a perspectiva das
atividades de silvicultura.**

Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação *stricto sensu* em Direito, da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira.

TERMO DE APROVAÇÃO

SOPHIA CEZIMBRA OLIVEIRA

A TUTELA MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: uma análise sob a perspectiva das atividades de silvicultura.

Dissertação apresentada ao curso de pós-graduação *stricto sensu* em Direito, da Universidade Federal de Sergipe, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, avaliada e aprovada pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira (Orientador/Presidente): _____

Prof. Dr. Carlos Augusto Alcântara Machado (Titular Interno): _____

Prof. Dr. Eduardo Lima de Matos (Externo à Instituição): _____

São Cristóvão/SE, 24 de agosto de 2026.

“A Terra não pertence ao homem: é o homem que pertence à Terra, disso temos certeza. Todas as coisas estão interligadas, como o sangue que une uma família. Tudo está relacionado entre si. Tudo quanto agride a Terra, agride os filhos da Terra. Não foi o homem quem teceu a trama da vida: ele é meramente um fio da mesma. Tudo o que ele fizer à trama, a si próprio fará.”

- Cacique Seattle

RESUMO

Esta dissertação, inserida na Área de Concentração “Constitucionalização do Direito” e vinculada à Linha de Pesquisa “Processo de Constitucionalização dos Direitos e Cidadania: aspectos teóricos e metodológicos”, analisa a tutela multinível como modelo jurídico de proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e sua incidência sobre a regulamentação ambiental da silvicultura no Brasil. Parte-se da compreensão de que a proteção ambiental contemporânea exige formas articuladas de atuação normativa e institucional capazes de responder à complexidade dos problemas ambientais atuais, especialmente diante do agravamento das mudanças climáticas, da degradação dos ecossistemas e da crescente pressão econômica sobre os recursos naturais. A pesquisa examina como a tutela multinível se manifesta no contexto brasileiro a partir da estrutura do federalismo cooperativo instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especialmente por meio da repartição de competências administrativas comuns e competências legislativas concorrentes em matéria ambiental. Analisa-se, ainda, a influência exercida pelos compromissos ambientais internacionais assumidos pelo Estado brasileiro sobre a formulação das políticas ambientais internas e sobre a interpretação constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No campo específico da silvicultura, a dissertação investiga de que maneira a atividade florestal brasileira passou a ser regulada por um conjunto de normas constitucionais, infraconstitucionais e administrativas estruturadas em múltiplos níveis de proteção ambiental. A pesquisa aborda a atuação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), a disciplina estabelecida pela Lei Complementar nº 140/2011, o regime jurídico do licenciamento ambiental atual, as disposições do Código Florestal e os impactos da recente alteração promovida pela Lei Federal nº 14.876/2024, que excluiu a silvicultura do rol de atividades potencialmente poluidoras previsto na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). A partir da análise desenvolvida, concluiu-se que a tutela multinível amplia os mecanismos de proteção ambiental ao permitir a atuação simultânea de diferentes níveis normativos e institucionais sobre a atividade silvicultural. Entretanto, a pesquisa também identificou dificuldades relacionadas à fragmentação normativa, à sobreposição de competências administrativas e às limitações estruturais da cooperação federativa ambiental brasileira, fatores que podem comprometer a efetividade da proteção ambiental. Verificou-se, ainda, que a

flexibilização administrativa introduzida pela Lei Federal nº 14.876/2024 não afasta a incidência dos deveres constitucionais de preservação ambiental previstos no art. 225 da Constituição Federal, permanecendo aplicáveis os instrumentos de controle ambiental, fiscalização administrativa e proteção da vegetação nativa. Metodologicamente, adotou-se o método dedutivo, com abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, envolvendo análise de normas constitucionais, legislação infraconstitucional, tratados internacionais, atos normativos ambientais e doutrina especializada. A dissertação está estruturada em capítulos destinados à análise dos fundamentos teóricos da tutela multinível, de sua aplicação no direito ambiental brasileiro e da regulamentação jurídica da silvicultura à luz do modelo cooperativo ambiental brasileiro.

Palavras-chave: tutela multinível; meio ambiente ecologicamente equilibrado; federalismo cooperativo; silvicultura; desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

This dissertation, situated within the Concentration Area “Constitutionalization of Law” and linked to the Research Line “Process of Constitutionalization of Rights and Citizenship: theoretical and methodological aspects,” analyzes multilevel protection as a legal model for safeguarding the fundamental right to an ecologically balanced environment and its application to the environmental regulation of forestry in Brazil. It starts from the understanding that contemporary environmental protection requires coordinated forms of normative and institutional action capable of responding to the complexity of current environmental problems, particularly in light of the worsening of climate change, ecosystem degradation, and increasing economic pressure on natural resources. The research examines how multilevel protection manifests itself in the Brazilian context based on the structure of cooperative federalism established by the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, particularly through the allocation of common administrative powers and concurrent legislative powers in environmental matters. It also analyzes the influence exerted by the international environmental commitments undertaken by the Brazilian State on the formulation of domestic environmental policies and on the constitutional interpretation of the right to an ecologically balanced environment. In the specific field of forestry, the dissertation investigates how forestry activities in Brazil have come to be regulated by a set of constitutional, statutory, and administrative rules structured across multiple levels of environmental protection. The research addresses the role of the National Environmental System (SISNAMA), the framework established by Complementary Law No. 140/2011, the current legal framework governing environmental licensing, the provisions of the Forest Code, and the impacts of the recent amendment introduced by Federal Law No. 14,876/2024, which removed forestry from the list of potentially polluting activities provided for in the National Environmental Policy (PNMA). Based on the analysis conducted, it was concluded that multilevel protection broadens environmental protection mechanisms by allowing different normative and institutional levels to act simultaneously with regard to forestry activities. However, the research also identified difficulties related to normative fragmentation, overlapping administrative powers, and the structural limitations of Brazilian federal environmental cooperation, factors that may undermine the effectiveness of environmental protection. It was further found that the administrative flexibilization introduced by Federal Law

No. 14,876/2024 does not remove the constitutional duties of environmental preservation established in Article 225 of the Federal Constitution, and that environmental control mechanisms, administrative enforcement, and the protection of native vegetation therefore remain applicable. Methodologically, the deductive method was adopted, with a qualitative approach, through bibliographic and documentary research involving the analysis of constitutional provisions, ordinary legislation, international treaties, environmental regulatory instruments, and specialized legal scholarship. The dissertation is structured into chapters devoted to the analysis of the theoretical foundations of multilevel protection, its application within Brazilian environmental law, and the legal regulation of forestry in light of the Brazilian cooperative environmental model.

Keywords: multilevel protection; ecologically balanced environment; cooperative federalism; silviculture; sustainable development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A TUTELA MULTINÍVEL DE DIREITOS E GARANTIAS: CONCEITO, HISTÓRICO E MODELOS	17
2.1 CONCEITO DE TUTELA MULTINÍVEL: A TEORIA DO CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL	19
2.2 CONTEXTO HISTÓRICO: A EUROPA COMO PRINCIPAL PROPAGADORA DA TUTELA MULTINÍVEL.....	25
2.3 A EXPANSÃO DA TUTELA MULTINÍVEL E UMA INTRODUÇÃO AO FEDERALISMO BRASILEIRO	37
2.3.1 A tutela multinível no Direito Internacional	38
2.3.2 A experiência latino-americana e seus limites.....	42
2.3.3 O federalismo brasileiro como experiência multinível interna	46
3 A TUTELA MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO	53
3.1 A CONCEPÇÃO JURÍDICA E NORMATIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....	55
3.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E AS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.....	62
3.3 A APLICAÇÃO DA TUTELA MULTINÍVEL NA PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	66
4 A REGULAÇÃO AMBIENTAL E A TUTELA MULTINÍVEL APLICADA À SILVICULTURA.....	75
4.1 A ATUAÇÃO DE ENTES SUBNACIONAIS, NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL	77
4.2 A AGENDA AMBIENTAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL E A SILVICULTURA	79
4.2.1 A influência dos compromissos climáticos internacionais sobre a expansão das florestas plantadas	83
4.2.2 Governança ambiental aplicada à atividade silvicultural.....	86
4.2.3 Governança ambiental global, compromissos internacionais e os reflexos sobre a silvicultura brasileira	91
4.3 A REGULAMENTAÇÃO MULTINÍVEL DA SILVICULTURA NO BRASIL	95
4.3.1 Conflitos federativos e controle jurisdicional da atividade silvicultural	101
4.3.2 O SISNAMA como estrutura institucional da tutela multinível ambiental	108
4.3.3 A atuação do SISNAMA e dos órgãos ambientais na fiscalização da silvicultura	112
5 CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS.....	123

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANA	Agência Nacional de Águas
APPs	Áreas de Preservação Permanente
Art.	Artigo
CDFUE	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
CF	Constituição Federal
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Emenda Constitucional
ECOSOC	Conselho Econômico e Social
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
LC	Lei Complementar
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
PLC	Projeto de Lei Complementar
RL	Reserva Legal
SIDH	Sistema Interamericano de Direitos Humanos
STF	Supremo Tribunal Federal
TEDH	Tribunal Europeu dos Direitos do Homem
TIDH	Tribunal Interamericano de Direitos Humanos
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
TL	Tratado de Lisboa
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, importa destacar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) prevê, em seu art. 225, que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se, portanto, de um direito de natureza intergeracional, cuja proteção transcende interesses individuais e se projeta como condição de possibilidade para a própria continuidade da vida humana e não humana no planeta.

A presente pesquisa encontra-se vinculada à Área de Concentração “Constitucionalização do Direito” e insere-se na linha de pesquisa “Processo de Constitucionalização dos Direitos e Cidadania: aspectos teóricos e metodológicos”, ao investigar a forma pela qual o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é estruturado, interpretado e concretizado no ordenamento jurídico brasileiro. A análise da tutela multinível, nesse sentido, permite compreender como o processo de constitucionalização dos direitos se projeta para além do plano interno, incorporando influências normativas e institucionais diversas, especialmente no âmbito da proteção ambiental.

Partindo dessa premissa, tem-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado configura-se como verdadeiro direito fundamental, ainda que situado fora do rol tradicional de direitos e garantias fundamentais elencados no Título II da CRFB/88. A doutrina constitucional brasileira reconhece que a fundamentalidade de um direito não decorre apenas de sua localização topográfica no texto constitucional, mas de seu conteúdo material, de sua essencialidade e de sua função estruturante da ordem constitucional.

Nesse contexto, a análise da tutela multinível do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado revela-se de extrema relevância. A tutela multinível pode ser compreendida, em linhas gerais, como um modelo jurídico de proteção de direitos que opera de forma simultânea e articulada em diferentes esferas normativas, locais, nacionais, regionais e internacionais, superando a lógica tradicional de centralização estatal. Assim, tal abordagem permite refletir sobre a

capacidade desse modelo de conferir maior efetividade à proteção ambiental, sobretudo diante de problemas ecológicos complexos e de alcance transnacional.

A referida abertura constitucional também se projeta no campo ambiental, na medida em que a proteção do meio ambiente passa a ser influenciada por parâmetros internacionais de direitos humanos. Conforme Piovesan e Hernandez (2023), a incorporação de normas e decisões provenientes de sistemas regionais de proteção contribui para a densificação do conteúdo dos direitos fundamentais no plano interno, reforçando a necessidade de uma atuação estatal compatível com os compromissos internacionais assumidos pelo país.

No cenário contemporâneo, observa-se um crescente interesse social, político e jurídico pelas questões ambientais, que se manifestam tanto em práticas cotidianas, quanto em debates globais de elevada complexidade como aqueles relacionados às mudanças climáticas, à perda da biodiversidade e à degradação dos ecossistemas. Esses fenômenos têm produzido impactos significativos em diversas regiões do Brasil e do mundo, alterando dinâmicas ambientais, econômicas e sociais, o que evidencia a urgência de respostas jurídicas mais eficazes e integradas.

Nesse sentido, almeja-se que o desenvolvimento econômico, a preservação ambiental e a justiça socioambiental avancem de forma harmônica. Todavia, constata-se uma tendência preocupante de flexibilização de normas ambientais, o que pode comprometer a proteção dos recursos naturais e intensificar os efeitos das alterações climáticas. Essa realidade afeta diretamente a fauna, a flora e as populações humanas, revelando a fragilidade de modelos jurídicos que não conseguem responder adequadamente à complexidade dos desafios ambientais atuais.

A crescente complexidade dos problemas ambientais evidencia, assim, a possível insuficiência de respostas jurídicas tradicionais, baseadas exclusivamente no ordenamento jurídico de um Estado-nação. A degradação ambiental, os impactos socioeconômicos de determinadas atividades produtivas e os efeitos cumulativos sobre ecossistemas ultrapassam fronteiras territoriais, exigindo soluções que envolvam múltiplos níveis de proteção jurídica e institucional.

No Brasil, o meio ambiente ecologicamente equilibrado ocupa posição central no sistema constitucional de direitos fundamentais, assumindo caráter difuso e impondo deveres tanto ao Estado quanto à coletividade. Essa proteção constitucional se articula com um modelo federativo cooperativo, no qual União, Estados, Distrito Federal e Municípios compartilham competências administrativas e legislativas em

matéria ambiental. Tal configuração já revela, no plano interno, uma experiência de proteção em múltiplos níveis, ainda que marcada por tensões, conflitos de competência e lacunas regulatórias.

O avanço desse debate no campo jurídico tem impulsionado reflexões sobre a necessidade de uma tutela multinível dos direitos fundamentais, especialmente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Inspirada no constitucionalismo multinível, cuja consolidação se deu, sobretudo, a partir da experiência europeia no Pós-Segunda Guerra Mundial, essa abordagem parte da constatação de que determinados interesses comuns da humanidade não podem ser adequadamente protegidos por ordens jurídicas nacionais isoladas.

Desse modo, torna-se necessária uma articulação entre normas e princípios provenientes de diferentes níveis de proteção, permitindo a coexistência e a cooperação entre sistemas jurídicos locais, nacionais, regionais e internacionais. A tutela multinível, nesse sentido, apresenta-se como um paradigma jurídico apto a promover uma proteção integrada dos direitos fundamentais, relativizando concepções rígidas de soberania e hierarquia normativa, sem, contudo, suprimir a autonomia dos Estados.

No contexto brasileiro, esse debate ganha especial relevo em razão da estrutura federativa do Estado e da inserção do país em tratados internacionais de direitos humanos e ambientais. Ainda que tais tratados, em regra, não possuam caráter supranacional vinculante, sua incorporação ao ordenamento jurídico interno amplia o espectro normativo de proteção ambiental e reforça a necessidade de pensar o meio ambiente sob uma lógica multinível de tutela.

É nesse cenário que se insere a escolha da silvicultura como recorte temático da presente pesquisa. A silvicultura caracteriza-se como a atividade de cultivo planejado de florestas, envolvendo etapas de plantio, manejo, conservação e exploração de espécies arbóreas com finalidades econômicas, como a produção de madeira, papel, celulose e biomassa. Trata-se de um setor de elevada relevância econômica, responsável pela geração de empregos, pela dinamização de economias locais e pela inserção do Brasil nas cadeias globais de produtos florestais.

Todavia, os empreendimentos de silvicultura também apresentam potenciais riscos de degradação ambiental, sobretudo quando desenvolvidos em desacordo com parâmetros técnico-normativos adequados. Entre os impactos associados a essa atividade destacam-se a supressão de vegetação nativa, alterações nos regimes

hídricos, perda de biodiversidade e conflitos socioambientais com comunidades locais. Essa dualidade, desenvolvimento econômico *versus* proteção ambiental, torna a silvicultura um campo particularmente fértil para a análise das potencialidades e limitações da tutela ambiental em múltiplos níveis.

A complexidade dos efeitos ambientais e socioeconômicos da silvicultura, somada à sua expansão territorial contínua, evidencia que sua regulação não pode se limitar a controles fragmentados exercidos por um único ente estatal. Pelo contrário, trata-se de uma atividade cujo ciclo produtivo e impactos ecológicos demandam mecanismos de governança ambiental articulados. Nesse ponto, impõe-se distinguir conceitualmente a tutela multinível, voltada à proteção jurídica dos direitos fundamentais, da governança multinível, que se refere à coordenação político-administrativa entre diferentes entes e instituições na implementação de políticas públicas ambientais.

Assim, a análise da silvicultura sob a perspectiva da tutela multinível permite problematizar a capacidade do ordenamento jurídico brasileiro de assegurar uma proteção ambiental efetiva diante de fenômenos que transcendem fronteiras locais e estaduais. De um lado, há um robusto arcabouço normativo interno, composto pela Constituição Federal, legislação federal, normas estaduais e regulamentos municipais, que disciplinam o licenciamento ambiental, a proteção da vegetação e a responsabilização por danos ambientais. De outro, existem normas, diretrizes e parâmetros internacionais que estabelecem padrões mínimos de proteção ecológica e de mitigação de impactos ambientais.

Compreender como a tutela multinível atua na regulação da silvicultura constitui passo fundamental para avaliar se o sistema jurídico brasileiro está preparado para conciliar desenvolvimento econômico com preservação ambiental, sem perder de vista o compromisso constitucional de proteção intergeracional.

Diante disso, formula-se o seguinte problema de pesquisa: de que maneira a tutela multinível do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado influencia a proteção jurídica das atividades de silvicultura no Brasil, especialmente diante de conflitos de competência, sobreposições normativas e eventuais lacunas regulatórias entre os diferentes níveis de regulação ambiental?

Parte-se da hipótese de que a tutela multinível possui potencial para ampliar a proteção jurídica do meio ambiente ecologicamente equilibrado no âmbito das atividades de silvicultura, na medida em que integra diferentes níveis normativos e

institucionais. Todavia, tal ampliação não ocorre de forma automática ou uniforme, podendo ser limitada por conflitos de competência, fragmentação normativa e assimetrias na aplicação das normas ambientais.

A relevância da presente pesquisa justifica-se sob os aspectos ambiental, econômico, social e jurídico. Do ponto de vista ambiental e econômico, destaca-se a importância da indústria de papel e celulose para a economia brasileira, bem como a necessidade de que a exploração florestal ocorra em conformidade com exigências ambientais rigorosas, de modo a promover um desenvolvimento economicamente viável e ambientalmente sustentável.

Sob a perspectiva social, o estudo da tutela jurídica do meio ambiente e da regulamentação da silvicultura revela-se relevante por tratar de um bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, cuja proteção interessa à coletividade como um todo. Já no plano jurídico, a investigação da tutela multinível ambiental contribui para o aprimoramento do sistema normativo brasileiro, fornecendo subsídios teóricos para a construção de mecanismos jurídicos mais eficazes na conciliação entre crescimento econômico e preservação dos recursos naturais.

Do ponto de vista teórico, a pesquisa contribui para o aprofundamento do debate sobre a tutela multinível no Direito Ambiental Brasileiro, especialmente no que concerne à articulação entre diferentes níveis normativos e à efetividade da proteção de direitos fundamentais em contextos econômicos complexos.

O objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar criticamente a tutela multinível como modelo jurídico de proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e verificar de que maneira esse modelo influencia a regulamentação e a efetividade da proteção ambiental das atividades de silvicultura no Brasil.

Como objetivos específicos, destacam-se: (i) analisar o conceito de tutela multinível no âmbito da proteção dos direitos fundamentais; (ii) examinar os fundamentos teóricos e históricos do constitucionalismo multinível; (iii) problematizar o desenvolvimento da tutela multinível na Europa, no Direito Internacional e no federalismo brasileiro; (iv) analisar a lógica cooperativa do federalismo brasileiro como expressão de tutela em múltiplos níveis; (v) investigar os desafios e perspectivas da aplicação da tutela multinível à proteção ambiental; (vi) caracterizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental; (vii) analisar de que forma se estrutura a tutela multinível ambiental no contexto europeu e brasileiro; (viii) conceituar

e contextualizar a silvicultura; (ix) avaliar os impactos da tutela jurídica ambiental sobre a regulamentação da silvicultura; e (x) analisar a efetividade dessa regulamentação sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável.

Metodologicamente, a pesquisa adota o método dedutivo, partindo de premissas gerais para a análise de aspectos específicos. Utiliza-se abordagem qualitativa, por meio de revisão bibliográfica e documental, com análise de doutrina, legislação e documentos normativos, considerando o contexto histórico e geográfico brasileiro. Trata-se de uma pesquisa jurídico-teórica, de natureza exploratória e descritiva, adotando-se uma análise crítico-dogmática do ordenamento jurídico ambiental e de seus mecanismos de tutela multinível.

Além da pesquisa bibliográfica, foi realizada pesquisa documental voltada à análise da legislação ambiental e de decisões judiciais pertinentes ao objeto do estudo. Foram selecionadas uma decisão do Supremo Tribunal Federal e uma do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, por serem relevantes ao tratarem de controvérsias diretamente relacionadas à proteção ambiental, à repartição de competências administrativas, ao licenciamento ambiental e à regulamentação da atividade silvicultural.

A seleção dessas decisões observou critérios de pertinência temática, atualidade e relevância para o problema de pesquisa, de modo que contribuíssem para compreender a aplicação concreta da tutela multinível na proteção do meio ambiente. A interpretação das decisões ocorreu por meio de análise qualitativa de seu conteúdo, buscando identificar os fundamentos jurídicos adotados pelos tribunais e sua relação com o modelo cooperativo de proteção ambiental previsto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A presente dissertação encontra-se estruturada em três capítulos, além desta introdução, da conclusão e das referências, de modo a permitir uma análise progressiva e sistematizada da tutela multinível do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com especial enfoque na atividade de silvicultura no contexto brasileiro.

Inicialmente, a pesquisa dedica-se à análise da tutela multinível de direitos e garantias no plano teórico, histórico e comparado. Aborda-se o conceito de tutela multinível a partir da teoria do constitucionalismo multinível, buscando delimitar seus fundamentos, pressupostos e características essenciais. Em seguida, examina-se o contexto histórico de surgimento e consolidação desse modelo, com ênfase na

experiência europeia do Pós-Segunda Guerra Mundial, reconhecida como principal difusora da lógica multinível de proteção de direitos fundamentais. Além disso, analisa-se a expansão da tutela multinível e sua gradual incorporação ao federalismo brasileiro, evidenciando como a coexistência de diferentes ordens normativas influencia a proteção jurídica dos direitos.

Na sequência, a pesquisa concentra-se na análise da tutela multinível do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no âmbito do federalismo cooperativo brasileiro. Para tanto, inicia-se com a análise da concepção jurídica e normativa dos direitos fundamentais no ordenamento constitucional brasileiro, destacando-se o papel do meio ambiente como direito fundamental de natureza difusa. Em seguida, examina-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à luz da Constituição Federal, ressaltando seus princípios, deveres e garantias. Também se aborda a aplicação da tutela multinível na proteção ambiental, evidenciando os desafios, os limites e as potencialidades desse modelo no contexto jurídico brasileiro.

Posteriormente, proceder-se-á à análise específica da regulação ambiental e da aplicação da tutela multinível à atividade de silvicultura. Inicialmente, examina-se a atuação dos entes subnacionais, nacionais e internacionais na proteção ambiental, com destaque para a repartição de competências e para os instrumentos normativos aplicáveis à silvicultura. Em seguida, analisa-se a agenda ambiental no cenário internacional e suas repercussões sobre a atividade silvicultural, considerando diretrizes, compromissos e parâmetros internacionais de proteção ambiental. Ademais, investiga-se a regulamentação multinível da silvicultura no Brasil, buscando compreender de que forma a articulação entre diferentes níveis normativos influencia a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado diante das demandas do desenvolvimento econômico sustentável.

Por último, serão sistematizados os principais resultados obtidos ao longo da pesquisa, confrontando-se o problema proposto, a hipótese formulada e os objetivos estabelecidos. Nesse momento, avalia-se a efetividade da tutela multinível como instrumento jurídico de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como seus impactos na regulamentação da atividade de silvicultura no Brasil, indicando-se, ainda, possíveis perspectivas para o aprimoramento do modelo jurídico analisado.

2 A TUTELA MULTINÍVEL DE DIREITOS E GARANTIAS: CONCEITO, HISTÓRICO E MODELOS

A análise da temática principal desta pesquisa parte da aceitação prévia de uma premissa muito importante, a saber: “o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida”, hipótese em que “se impõe a todos o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988).

Isto posto, cabe lembrar e enfatizar que os problemas decorrentes de sucessivos danos ambientais, tais como explorações irregulares ou ilegais dos recursos naturais, causaram inúmeros impactos ao meio ambiente. Dentre esses, podem-se destacar, ante a relevância do estado de emergência climática atualmente vivenciado, aqueles impactos derivados das mudanças climáticas, a exemplo da elevação da temperatura da Terra e do derretimento das geleiras, com aumento progressivo do nível dos oceanos em escala global.

Neste ponto, impende fazer-se um pequeno adendo para destacar que o estado de emergência climática se caracteriza por ser uma espécie de estado de alerta da sociedade para as alterações do clima no Planeta Terra, com os seus respectivos impactos, como os acima citados, o que implica o reconhecimento da necessidade de se adotar medidas mitigatórias de tais problemas. O termo é usado, portanto, para descrever a situação de crise global causada pelas mudanças climáticas e pelo aquecimento global, o que exige ações de mitigação urgentes e imediatas.

Nesse contexto, fez-se necessário refletir, portanto, sobre métodos efetivos de salvaguardar o meio ambiente e os recursos naturais, tanto em perspectiva local, regional e nacional, como também internacional. Para isto, o Direito mostrou-se como uma ferramenta adequada, quando efetivo, visto que, por intermédio de normas e princípios impostos a uma sociedade, no âmbito de um ordenamento jurídico, seria possível conduzir as condutas dos sujeitos, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas, para atingir uma determinada finalidade específica.

Diante da necessidade de haver um conjunto de normas que conduzam as ações dos mais diversos sujeitos, que se comuniquem entre si ao mesmo tempo que possuam autonomia e aplicabilidade nos mais variados cenários, conduz-se à reflexão sobre a implementação de um sistema multinível, dotado de autonomia e

coercitividade, para proteção não apenas do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também dos diversos direitos e garantias fundamentais, individuais e coletivos, existentes.

Não se pode esquecer, dentro deste contexto, que um único Estado, por si só, é incapaz de lidar com fenômenos globais de interesse comum, a exemplo dos crimes internacionais, do terrorismo, do comércio global, dos mercados financeiros, das mudanças climáticas e da comunicação mundial (Pernice, 2001). Tal afirmação decorre, inclusive, da própria natureza dos desafios contemporâneos, que ultrapassam fronteiras de Estado e afetam simultaneamente diversas sociedades.

Fenômenos como mudanças climáticas, perda de biodiversidade, poluição atmosférica transfronteiriça, degradação dos oceanos, fluxos migratórios, pandemias e crises econômicas globais não se limitam ao território de um único Estado. Esses problemas têm causas e consequências distribuídas internacionalmente, o que impede que qualquer país, isoladamente, possua capacidade técnica, política ou jurídica suficiente para enfrentá-los sozinho de maneira eficaz.

Com isso, considera-se que um único Estado também seria incapaz, de maneira análoga, de proteger direitos e garantias fundamentais de interesse da população do Planeta Terra, já que muitos direitos fundamentais, embora reconhecidos internamente por cada país, possuem uma dimensão que ultrapassa os limites territoriais e dependem de condições globais para serem efetivados, o que recai, mais uma vez, sobre a necessidade de se pensar num sistema multinível.

A criação de um sistema de proteção para o homem, enquanto espécie, decorre de uma série de lutas, avanços e retrocessos, partindo-se da premissa de um direito natural até desaguar no movimento denominado de constitucionalismo, através do qual são condensados em uma mesma carta os direitos subscritos como inalienáveis, inderrogáveis e imprescritíveis (Andrade, 2017).

Dessa forma, no âmbito do constitucionalismo moderno¹, a sociedade deparou-se com a necessidade de implementação de um sistema multinível de salvaguarda de direitos e garantias, no qual se buscaram novas acepções para a definição dos conceitos de Estado, soberania e governabilidade, tudo isso com o fim de criação de organizações e ferramentas de efetivação de direitos (Andrade, 2017).

¹ O constitucionalismo moderno refere-se ao movimento político, social e cultural que surgiu a partir do século XVIII, assinalado pela quebra do modelo tradicional de poder político, com a ascensão do liberalismo, caracterizando-se pela criação de Constituições escritas e rígidas, que estabeleciam a limitação do poder estatal e a garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos (Silva, 2020).

Ou seja, a sociedade passou a reconhecer que os mecanismos tradicionais de proteção de direitos, baseados exclusivamente na atuação do Estado nacional, tornaram-se insuficientes, levando à necessidade de implementação de um sistema multinível de salvaguarda de direitos e garantias que fosse capaz de responder a desafios que ultrapassassem fronteiras e exigissem soluções coordenadas.

Não se pode olvidar que, para a criação deste sistema multinível, é essencial a comunicação entre as Cortes Constitucionais, tudo com a finalidade de se estabelecer precedentes de efetivação e proteção de direitos e garantias, o que se daria concomitantemente ao declínio do tradicional modelo de Estado-nação, isto para a criação de uma nova forma de constitucionalismo capaz de suprir as necessidades de um ordenamento jurídico interno e externo (Andrade, 2017).

Essa comunicação interjurisdicional de um sistema multinível permite que diferentes sistemas jurídicos aprendam uns com os outros, harmonizem entendimentos e formulem precedentes convergentes sobre direitos e garantias fundamentais. Não se trata de impor hierarquia entre tribunais, mas de criar canais de influência recíproca, em que decisões de uma corte podem inspirar, orientar ou reforçar a jurisprudência de outra, por exemplo.

Neste contexto, para maior elucidação da temática central desta pesquisa, torna-se fundamental entender melhor qual o conceito desta tutela multinível de direitos e garantias, algo que advém do supramencionado sistema multinível. A relevância deste conceito, como se verá, está justamente na demonstração da proteção de direitos, especialmente aqueles ligados a bens de natureza difusa e transfronteiriça, como o meio ambiente, não podendo ser compreendida apenas pela ótica estatal, pois exige uma visão ampliada, cooperativa e integrada.

2.1 CONCEITO DE TUTELA MULTINÍVEL: A TEORIA DO CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL

Para Jadson Oliveira, Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas (2021), “é, de fato, muito lógica a compreensão do termo ‘multinível’, posto que neste cenário criou-se um espaço no qual o mesmo assunto se sujeitou, concomitantemente, à regulação de instituições subnacionais, nacionais e supranacionais, extrapolando o tradicional ‘Estado-nação’”. A noção de multinível, portanto, refere-se à coexistência de diferentes instâncias normativas e institucionais

que incidem simultaneamente sobre um mesmo objeto jurídico, rompendo com a ideia de centralização exclusiva do poder normativo no Estado nacional.

Nesse sentido, a tutela multinível de direitos e garantias não se restringe aos limites geográficos de uma determinada localidade. A proteção dos direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, demanda a superação do trinômio soberania, território e povo, tradicionalmente associado ao conceito de Estado (Silva; Silva, 2016). Isso ocorre porque bens jurídicos de natureza difusa e transfronteiriça exigem instrumentos variados e articulados de proteção, capazes de operar em diferentes escalas normativas e jurisdicionais.

Por um lado, a expansão da proteção dos direitos fundamentais a áreas que vão além da tradicional dicotomia “indivíduo-sociedade” gerou a necessidade de se rever não apenas os próprios direitos em si mesmos, mas também – e principalmente – os responsáveis pela garantia efetiva desses mesmos direitos. A título de exemplo, a partir do momento em que a proteção do meio ambiente passou a ser um direito fundamental tutelado pelo Estado, passou-se a questionar qual Estado seria o responsável por tal tutela, especialmente quando se considera o princípio da ubiquidade do direito ambiental no sentido em que os danos ambientais são sentidos por todos os seres humanos independentemente de quem os causou (Silva; Silva, 2016).

Nesse contexto, Ingolf Pernice (2001), ao desenvolver a teoria do constitucionalismo multinível durante seus estudos sobre a integração europeia, sustenta que a tutela multinível de direitos e garantias se estrutura a partir da existência de diferentes níveis de ação política e jurídica, tais como o subnacional, o nacional e o supranacional. Cada um desses níveis corresponderia às diversas identidades que compõem um determinado povo, funcionando como instrumentos a serviço dessas múltiplas pertencas.

A partir dessa concepção, a tutela multinível organiza-se como um sistema no qual distintos níveis institucionais coexistem e interagem dentro de um espaço constitucional ampliado. Para Pernice, esses níveis não competem entre si, pois refletem a pluralidade de identidades que caracterizam os indivíduos contemporâneos. O sujeito não se vincula exclusivamente ao Estado nacional, mas também a comunidades locais, regionais e, em determinados contextos, a ordens políticas supranacionais. Cada instância institucional, portanto, atua na proteção de dimensões específicas dessa identidade plural.

O “constitucionalismo” multinível – assim também denominado - sugere uma reestruturação dos Estados por meio do surgimento de uma forma de governança compartilhada. Essa concepção resta fortalecida quando os Estados percebem que, sozinhos, são incapazes de ultrapassar os desafios

da globalização que conduzem à emergência de um Direito Global (...) (Cunha; Silva Filho, 2020).

Complementarmente, conforme visto anteriormente, Pernice (2001) afirma que um único Estado é incapaz, por si só, de cumprir certas tarefas de interesse comum, como a preservação da liberdade, do meio ambiente, da paz, da segurança ou do bem-estar de seus cidadãos, acrescentando que inúmeros aspectos do mundo globalizado acabaram por demonstrar que conceitos clássicos, como a soberania nacional e a crença limitante em poderes ilimitados dos Estados, além de estarem ultrapassados frente às necessidades da contemporaneidade, não são mais do que ilusões confortáveis, se não perigosas.

Lins, Moreira e Gurgel (2021) afirmam que “ordenamentos e decisões nacionais se entrelaçam com normativas e decisões internacionais”, o que impõe a análise da relação entre sistemas constitucionais estatais, internacionais, supranacionais e transnacionais, sendo que tal abordagem não pode ser guiada pelas tradicionais teorias germânicas monista² e dualista³, fundadas em um viés hierárquico com a prevalência desta ou daquela norma, que ofuscam as formas complexas de interação entre direitos fundamentais e humanos.

Sobreleva-se destacar que o constitucionalismo multinível se baseia em uma abordagem semelhante a um contrato que versa sobre como as instituições políticas são estabelecidas e organizadas por aqueles para quem foram desenhadas. E para entender melhor o conceito deste constitucionalismo multinível, é necessário compreender os cinco elementos básicos que constroem tal conceito, notadamente o conceito pós-nacional de constituição, a compreensão da constituição como um processo impulsionado pelos cidadãos, o contraponto entre as constituições nacionais e supranacionais, a existência de múltiplas identidades dos cidadãos e o constitucionalismo supranacional como forma de união dos povos (Pernice, 2001).

No que se refere ao conceito pós-nacional de constituição, Pernice (2001) esclarece que o termo remete a sociedade a um instrumento legal pelo qual o povo de um determinado território concorda em criar instituições dotadas de autoridade pública, ou seja, com poderes para alcançar determinados objetivos de interesse comum da população, definindo seus respectivos direitos em relação a tais

² A Teoria Monista defende que o Direito Internacional e o Direito Interno são partes de um mesmo sistema jurídico.

³ A Teoria Dualista, por sua vez, defende que o Direito Internacional e o Direito Interno são sistemas jurídicos distintos e independentes.

instituições, além de seus *status* como cidadãos das organizações, comunidades ou entidades políticas criadas.

Lins, Moreira e Gurgel (2021) acrescentam que tal “conceito pós-nacional de constituição decorre do processo de mundialização, na qual os Estados são cada vez mais incapazes de cumprir com os objetivos de garantia de paz, segurança, bem-estar, dentre outros”, e por esta razão, torna-se necessário se valer de ordenamentos jurídicos supranacionais, por exemplo, que sirvam de instrumentos complementares aos já existentes em âmbito nacional.

Por conseguinte, com relação à visão da constituição como um processo impulsionado pelos cidadãos, Pernice (2001) destaca que esta deve ser uma expressão da vontade comum da população, ou seja, um instrumento para a realização dos objetivos comuns aos cidadãos dos Estados-membros. Neste contexto, a cidadania e o Estado dos Estados-membros, por exemplo, não seriam aspectos tão relevantes, pois uma nova camada constitucional seria acrescentada, estabelecendo uma autoridade pública complementar para assuntos de interesse comum, cuja legitimidade proviria dos próprios cidadãos, que também seriam os sujeitos de suas políticas.

Neste caso, é de se esclarecer que não se questiona a cidadania de um cidadão, tampouco a soberania de um determinado Estado, pois apenas se defende a existência de uma nova classe constitucional, que é a supranacional, que objetiva fazer frente aos desafios e demais questões de interesse comum, já que a legitimidade desta nova camada constitucional advém diretamente da vontade dos próprios cidadãos, e não das estruturas estatais nacionais (Lins; Moreira; Gurgel, 2021).

Aqui não há uma negativa ou redução da cidadania nacional. Há, em verdade, a existência de uma nova camada constitucional, de caráter supranacional, criada para responder a desafios que os Estados isoladamente não conseguiriam enfrentar.

Embora a cidadania permaneça vinculada ao Estado nacional, o constitucionalismo multinível reconhece que o cidadão contemporâneo também participa de espaços políticos mais amplos, como organizações regionais e sistemas internacionais de proteção de direitos, por exemplo. Assim, a cidadania não deixa de existir, ela se expande adquirindo novas dimensões que permitem ao indivíduo acessar mecanismos supranacionais de proteção e decisão.

Quanto ao terceiro elemento que conceitua a tutela multinível – o contraponto entre as constituições nacionais e supranacionais –, sabe-se que, muito embora as

constituições sejam autônomas em sua origem, ambas as camadas constitucionais dependem fortemente uma da outra para efetivar a salvaguarda de direitos e garantias, por exemplo (Pernice, 2001).

Com isso, as constituições nacionais e supranacionais mostram-se interdependentes e complementares, de modo que uma não pode operar eficazmente sem as instituições e ordenamentos jurídicos da outra. Ainda que em casos de conflito de atribuições uma possa prevalecer sobre a outra, isso não implica uma hierarquia entre elas necessariamente (Lins; Moreira; Gurgel, 2021).

Com relação à existência de múltiplas identidades dos cidadãos, por sua vez, Pernice (2001) evidencia que os cidadãos dos Estados-membros passariam a ter múltiplas identidades – local, regional, nacional e supranacional – o que corresponderia aos diversos níveis de comunidade política das quais faziam parte. Tal multiplicidade, inclusive, estabeleceria uma ordem jurídica autorreferente, que é a constituição do respectivo sistema político, de forma que nenhum desses sistemas cobriria todas as questões de interesse público, mas seriam complementares entre si.

A adoção destas múltiplas identidades, frise-se, fundamenta-se no contrato social firmado entre os sujeitos envolvidos no que tange a determinados objetivos de caráter de maior ou de menor amplitude geográfica, sendo que todos esses sistemas devem ser vistos de maneira complementar, pois nenhum atende totalmente a todos os objetivos dos cidadãos (Lins; Moreira; Gurgel, 2021).

Cada uma dessas identidades corresponderia a um nível de organização política que possuiria competências próprias e responderia a demandas específicas da população, mas sendo ordens jurídicas complementares, e não concorrentes, formando uma espécie de mosaico institucional voltado à proteção de interesses variados.

É justamente dessa multiplicidade que, como afirma Pernice, se permite a criação de uma ordem jurídica autorreferente, onde cada nível possui sua própria constituição ou quadro normativo fundamental, mas funciona em articulação com os demais, de modo que o conjunto constrói um sistema político mais abrangente e eficiente.

Sobre o último elemento conceitual, por fim, restou configurado que o constitucionalismo supranacional seria uma forma de união dos povos, já que a alocação de poderes compartilhados entre os níveis nacional e supranacional seria continuamente reorganizada e redistribuída, enquanto toda autoridade pública

derivaria sua legitimidade dos próprios cidadãos, o que poderia ajudar a despertar a consciência dos cidadãos de que o ente supranacional, por exemplo, seria tanto seu instrumento de ação política, quanto os Estados-membros e suas regiões. Ou seja, é um poder que é parte do sistema político e constitucional estabelecido para enfrentar os desafios da globalização, pelos cidadãos e em seu nome (Pernice, 2001).

Numa abordagem de governança multinível, não deveríamos nos concentrar nas instituições, mas sim nos cidadãos. Devemos articular isso com uma consideração de como a sociedade europeia se organiza dentro da UE como instrumento – em adição aos Estados-membros – para lidar com desafios que excedem as capacidades dos Estados individuais, particularmente em questões globais. (Pernice, 2001).⁴

Como Lins, Moreira e Gurgel (2021) abordam, o constitucionalismo multinível é, portanto, uma teoria marcada pela centralidade do cidadão e pela pretensa inexistência de escala hierárquica entre os ordenamentos jurídicos em análise. Desta maneira, as estruturas de poder de âmbito nacional e supranacional se fundamentam, portanto, na vontade dos cidadãos.

Ao desenvolver o conceito de constitucionalismo multinível, Pernice (2001) reiteradamente afirma que o poder público não é fundamentado necessariamente na soberania nacional, mas sim na vontade e soberania do povo, pois não são os Estados-membros os “senhores” do conjunto de Tratados Internacionais que delinea a tutela supra e transnacional, mas sim os cidadãos, isto por intermédio de instrumentos de auto-organização e autodeterminação da sociedade (Lins; Moreira; Gurgel, 2021).

Necessário esclarecer, neste íterim, que tal conceito de constitucionalismo multinível proposto por Pernice acaba por ser uma tentativa sofisticada e teoricamente robusta de entender, em especial, a União Europeia como uma entidade constitucional híbrida, ou seja, nem Estado, nem organização internacional tradicional, mas sim uma construção jurídica e política fundada na cidadania compartilhada e na soberania dividida, conforme será mais bem delineado no próximo tópico.

Para Lins, Moreira e Gurgel (2021), “o constitucionalismo multinível, desenvolvido por Ingolf Pernice, constitui relevante evolução nos modelos teórico-descritivos da interação entre o Direito Supranacional Europeu e os Direitos Nacionais dos países membros”. Além disso, representou importante quebra de paradigmas no

⁴ Texto original: *In an approach of multilevel governance, we should not centre on institutions but on citizens. We should couple this with a consideration of how the European society organizes itself in the EU as an instrument, in addition to the Member States, to cope with challenges which exceed the capacities of individual States and, in particular new global issues.*

que concerne à Teoria do Estado e à própria Teoria do Direito, sendo ainda um relevante arquétipo na ideia de proteção dos direitos humanos e fundamentais em mais de um nível de atuação.

O modelo formulado por Ingolf Pernice representa uma evolução teórico-descritiva capaz de explicar de forma mais adequada a complexa interação entre o Direito Supranacional e os ordenamentos constitucionais nacionais dos Estados-membros. Esse constitucionalismo não apenas descreve essa interação, como reformula conceitos tradicionais da Teoria do Estado e da Teoria do Direito, rompendo com paradigmas que concebiam o Estado isolado como única fonte legítima de poder constitucional.

Ademais, muito embora este conceito tenha valor normativo e explicativo, cumpre ressaltar que ele enfrenta desafios práticos de aceitação política, clareza institucional, já que a sobreposição de competências pode gerar conflitos ou insegurança jurídica, e *accountability* democrática⁵, já que nem sempre é evidente quem decide, quem controla ou quem é responsável perante os cidadãos. Não obstante, ainda assim, é uma das formulações mais influentes e ricas sobre o constitucionalismo da União Europeia no século XXI, como se verá a seguir.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO: A EUROPA COMO PRINCIPAL PROPAGADORA DA TUTELA MULTINÍVEL

Conforme preceitua Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva (2016), “as alterações político-jurídicas do século XX, que fizeram surgir certos organismos internacionais, trouxeram consigo a criação de uma chamada tutela multinível dos direitos”.

[...] vale fazer uma breve ressalva diante da sua origem tendo em vista que as primeiras manifestações de tal modelo constitucional aparecem na Europa (pelos idos do séculos XX) como forma de promover e garantir os direitos fundamentais dos indivíduos, não sendo tal amparo garantido apenas pelo Estado e por seus respectivos órgãos, mas de forma mais desconcentrada tal garantia começou a ser promovida também por órgãos não-estatais, supraestatais, que se encontravam fora da estrutura do Estado; órgãos de cunho político que detinham alguma relevância por desempenhar importante papel no ordenamento jurídico e no seio da sociedade (Cunha; Silva Filho, 2020).

⁵ A *accountability* democrática refere-se à responsabilização dos governantes e instituições públicas pelos seus atos, garantindo que eles sejam transparentes e prestem contas à população. Em essência, significa que os governantes devem responder pelas suas ações, decisões e políticas, e que a população tem o direito de questionar e fiscalizar esses atos (Olsen, 2018).

Aqui, a proteção dos direitos sociais, por exemplo, deixaria de ser atribuída exclusivamente a um único Estado, especialmente porque se reconhece que o próprio Estado pode, em certas situações, ser agente de violação desses direitos.

Não se pode olvidar, de acordo com o que destacam Silva e Silva (2016), que a Europa vivenciou, dentro do seu território, graves violações a direitos fundamentais e humanos, tendo sido verificado, após o fim da Segunda Guerra Mundial, não apenas o surgimento de novos direitos fundamentais, notadamente os de terceira dimensão, mas também a ascensão daquilo que se chamaria de constitucionalismo multinível⁶ (Pernice, 2009), conceito este que ganhou destaque sobretudo no espaço geográfico europeu.

O sistema de tutela multinível de direitos e garantias se desenvolveu de forma precípua, no continente europeu, a partir do Tratado de Maastricht⁷, também conhecido como o Tratado da União Europeia (TUE), documento que criou a União Europeia (UE), isto como forma de propiciar uma maneira mais eficiente de proteção de direitos, oferecendo variados níveis de tutela, “com garantias constitucionais em âmbito doméstico, passando pela aplicação subsidiária do sistema internacional, até se estabelecer uma nova ordem jurídica comunitária” (Andrade, 2017).

Saliente-se, neste contexto, que o espaço geográfico europeu era detentor de posicionamento privilegiado na história do mundo, tendo em vista que era aquele que há mais tempo trazia como um de seus principais valores jurídicos a tutela multinível dos direitos fundamentais, assim como por ser detentor de dois relevantes instrumentos de tutela de direitos, a saber, a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia⁸ (CDFUE) e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem⁹ (CEDH) (Silva; Silva, 2016), conforme será mais bem explicitado no decorrer desta pesquisa.

⁶ “Por constitucionalismo multinível entende-se o processo de (re)organização dos Estados no âmbito da Europa que leva ao surgimento de novas formas de governança, com destaque especial para a governança compartilhada entre Estados e instituições” (Silva e Silva, 2016).

⁷ O Tratado de Maastricht foi assinado em 7 de fevereiro de 1992 na cidade de Maastricht, na Holanda, entrando em vigor apenas em 1º de novembro de 1993. Foi um marco fundamental na história da integração europeia, visto que transformou a então Comunidade Econômica Europeia (CEE) em União Europeia, ampliando os objetivos do bloco para além da economia, abrangendo também áreas como política externa, segurança, justiça e cidadania (Maciejewski, 2024).

⁸ A CDFUE tinha por objetivo codificar os direitos fundamentais já existentes nas Constituições Nacionais dos Estados-membros – sobretudo os direitos de segunda e de terceira dimensões –, como uma espécie de “guia” para a interpretação destas legislações, servindo também como um limitador dos poderes da União, garantindo aos cidadãos europeus sobretudo os direitos de liberdade e demais direitos sociais (Silva e Silva, 2016).

⁹ Em vigor desde 1953 e possuindo uma proteção mais restritiva do que a CDFUE, a CEDH corresponde a uma espécie de catálogo de direitos humanos que focava mais nos direitos fundamentais de primeira dimensão, ou seja, os direitos civis e políticos (Silva e Silva, 2016).

Neste cenário, os Estados-membros permaneceriam como atores de governabilidade, mas para uma atuação conjunta com instituições internacionais que ultrapassavam as fronteiras dos países, rompendo o conceito de soberania intocável e estatizada, passando a compor vários outros atores de governabilidade, tanto no âmbito nacional, quanto nos âmbitos subnacional e supranacional (Andrade, 2017).

O objetivo desse modelo, no contexto europeu, consistia em alcançar maior coesão entre as diferentes regiões do continente, viabilizando um diálogo institucional capaz de integrar normas e práticas jurídicas diversas. Conforme Andrade (2017), essa articulação permitiu a aproximação entre os direitos fundamentais de âmbito interno e os direitos humanos reconhecidos no plano internacional, fortalecendo a proteção jurídica do indivíduo.

Neste íterim, Urueña (2014), em sua pesquisa, esclarece que, no que tange à tutela dos Direitos Humanos na Europa, o modelo multinível Europeu trazia, ao menos, quatro níveis de tutela, que seriam o subnacional, o nacional, o supranacional e o internacional.

No âmbito subnacional, o debate sobre a proteção multinível dos Direitos Humanos seria confundido com o estudo do próprio Direito Constitucional dentro do respectivo Estado (Urueña, 2014), já que era possível constatar direitos que foram reconhecidos na esfera subnacional numa relação hierárquica com a ordem jurídica constitucional nacional, podendo se falar até mesmo numa espécie de proteção multinível interna ou interjurisdicional (Oliveira; Duarte; Chagas, 2021).

No âmbito nacional, por sua vez, os Direitos Humanos seriam tutelados pelas constituições nacionais de cada Estado-membro, que poderiam optar por incluir no rol de suas normas os direitos que determinado Estado-nação quisesse reconhecer para os seus cidadãos e residentes (Urueña, 2014).

Já em âmbito supranacional, os Direitos Humanos seriam tutelados pelo Direito da União, notadamente pela existência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e pela CDFUE, já que eram instrumentos que se dedicavam a tutelar os cidadãos de violações de direitos cometidas pela União e seus órgãos (Urueña, 2014).

Em âmbito internacional, por fim, haveria a proteção dos Direitos Humanos pelo Sistema Europeu de Direitos Humanos, que possuía como tribunal competente o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), que é um tribunal com

competências análogas às do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos (TIDH) na América (Urueña, 2014).

Essa nova tendência de um sistema multinível de proteção dos Direitos Humanos na Europa provê, ao mesmo tempo, duas perspectivas, uma que possibilita uma maior e mais completa proteção ao oferecer diferentes níveis, contando além das garantias constitucionais estabelecidas em âmbito doméstico, que ao não serem efetivadas, possibilitam a aplicação subsidiária do sistema internacional. Por outro lado, ao se estabelecer uma nova ordem jurídica comunitária, com supremacia nos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-membros, passa-se a descrever uma nova modalidade de constitucionalismo denominada de multinível (Andrade, 2017).

Ou seja, essa nova tendência de organizar a proteção dos Direitos Humanos na Europa em um sistema multinível oferece, simultaneamente, duas dimensões importantes. De um lado, amplia e fortalece a tutela desses direitos ao criar diferentes instâncias de salvaguarda. De outro lado, a consolidação de uma ordem jurídica comunitária, dotada de superioridade em relação às legislações dos Estados-membros, dá origem a uma nova forma de constitucionalismo.

Assim, a partir das acepções do sistema europeu de tutela multinível de direitos, chama-se a atenção para as diferenças sociais e culturais que culminaram no declínio do modelo tradicional de Estado-nação já conhecido, e consequente surgimento de uma nova maneira de constitucionalismo multinível capaz de atender às necessidades nacionais, subnacionais e supranacionais de valorização da pessoa humana (Andrade, 2017).

Para Régis Willyan da S. Andrade (2017), este novo sistema multinível de proteção de direitos e garantias da Europa possibilitava uma maior e mais completa tutela, uma vez que, ao prever múltiplos níveis de salvaguarda de direitos, abarcava as garantias constitucionais estabelecidas e efetivadas em âmbito interno, bem como aquelas que não eram efetivadas de forma regular, pois teriam a oportunidade de efetivação a partir da aplicação subsidiária do sistema internacional de proteção. Assim, estava se estabelecendo uma nova forma de constitucionalismo multinível na Europa, estabelecido a partir de uma nova ordem comunitária.

A criação de um sistema multinível de proteção dos Direitos Humanos, com a inserção de mecanismos de proteção nacional, subnacional e supranacional, mostra-se útil em especial quando não há a efetividade da proteção de tais direitos em âmbito doméstico, ou quando a violação é perpetrada pelo próprio Estado, onde tal sistema visa além de complementar as disposições domésticas de proteção, dar efetividade, quando não há a respectiva aplicação destes direitos (Andrade, 2017).

Destaque-se que, para Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva (2016), o constitucionalismo multinível europeu possuía como alicerce quatro elementos básicos, a saber: o caráter pós-nacional das constituições, a vontade do cidadão numa

posição centralizada, a interdependência entre as diferentes esferas de constitucionalidade e a possibilidade de haver múltiplas identidades ao cidadão – neste caso, o europeu.

Jadson Oliveira, Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas (2021) acrescentam a estas premissas a necessária ausência de hierarquia na relação dos Estados-membros e a UE, isto porque este sujeito internacional possuía a legitimidade necessária para estabelecer normas aos países que a integram.

Por outras palavras, o ordenamento jurídico dos Estados-membros coexiste com o ordenamento jurídico da União Europeia sem haver supremacia de um sobre outro – especialmente quando se considera que os Tratados estabelecem as competências específicas de cada jurisdição cujo objetivo é trabalhar em harmonia para a concretização dos direitos dos cidadãos (Silva; Silva, 2016).

Ou seja, o sistema jurídico dos Estados-membros conviveria paralelamente com o da União Europeia, sem que se possa afirmar a existência de uma prevalência absoluta de um nível sobre o outro. A finalidade dessa distribuição é, portanto, permitir que ambos os ordenamentos atuem de maneira coordenada na efetivação dos direitos dos cidadãos.

Todavia, salienta-se que para alcançar a aplicabilidade indispensável na sociedade europeia, o sistema multinível impôs ainda que se levasse em consideração as características regionais de cada país que a integrava, isto com a finalidade de permitir um diálogo verdadeiramente coeso entre as fontes normativas de cada nação.

Neste ínterim, sobreleva-se ressaltar que a afirmação de que o sistema multinível precisou incorporar as características regionais de cada país para alcançar aplicabilidade prática na sociedade europeia é pertinente, mas também revela um dos seus maiores desafios estruturais. De fato, considerar especificidades históricas, culturais, económicas e institucionais é indispensável para que o diálogo entre ordenamentos seja efetivamente coeso. Contudo, esse mesmo pluralismo pode gerar tensões significativas no processo de harmonização normativa.

Por um lado, a sensibilidade às peculiaridades nacionais fortalece a legitimidade democrática do projeto europeu, evitando a imposição homogênea de padrões que poderiam ser percebidos como alheios às realidades locais. Por outro, essa necessidade de acomodação das diferenças dificulta a construção de parâmetros comuns minimamente uniformes, tornando o processo decisório mais lento, complexo e sujeito a conflitos de competência.

Em suma, embora a atenção às especificidades regionais seja condição necessária para o bom funcionamento de um sistema multinível, ela também pode demonstrar as limitações e tensões de um modelo normativo que busca conciliar a integração supranacional com a preservação da diversidade nacional.

Conforme dito anteriormente, a Europa era detentora de dois relevantes instrumentos de tutela de direitos: a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que focava nos direitos fundamentais de segunda e terceira geração, e a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), que focava nos direitos fundamentais de primeira dimensão. No que diz respeito à CDFUE, é sabido que, a partir da entrada em vigor do TUE, a CDFUE ganhou valor jurídico semelhante ao dos demais Tratados Internacionais sobre a matéria, passando a ser vista pelos países europeus como um direito originário da União (Martins, 2014).

Saliente-se, inclusive, que a tutela dos direitos fundamentais na UE é operacionalizada juridicamente pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), bem como pelos tribunais nacionais que possuíam a prerrogativa de interpretar e aplicar as normas conforme as prerrogativas estabelecidas nos Tratados, sendo relevante enaltecer que o CDFUE não criava direitos, mas codificava aqueles que já existiam no âmbito dos Estados-membros (Silva; Silva, 2016).

Com isso, no que tange à CEDH, por outro lado, esta operacionalizava uma proteção mais restritiva de direitos, quando comparada com a CDFUE. “A CEDH, em vigor desde 1953, corresponde a um catálogo de direitos humanos que, grosso modo, são análogos aos tradicionais direitos fundamentais de primeira dimensão, ou seja, aos direitos civis e políticos” (Silva; Silva, 2016).

Assim, acerca da tutela multinível dos direitos fundamentais na UE, primeiramente os cidadãos europeus tinham contato diretamente com os textos constitucionais de cada nação. Numa segunda posição, destaca-se a CEDH, que atua na proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos nos Estados-membros, e por amparar os direitos civis e políticos, permite inclusive que os cidadãos acessem diretamente o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH). Numa terceira posição, por fim, advém a CDFUE, que é aplicada no âmbito da União Europeia e na sua relação com os Estados-membros, completando assim os níveis de tutela dos direitos fundamentais no espaço europeu (Silva; Silva, 2016).

Pernice (2001) acrescenta que a existência de Tratados Internacionais no âmbito da União Europeia remete à subsistência de uma suposta “Constituição Europeia”, que seria um sistema jurídico composto por duas camadas constitucionais complementares, a europeia e a nacional, que estariam estreitamente entrelaçadas e interdependentes, sendo que quando houvesse conflitos entre uma norma europeia e uma norma nacional, uma das normas prevaleceria, notadamente a europeia, hipótese em que os tribunais e órgãos administrativos nacionais seriam obrigados a desconsiderar a norma nacional conflitante.

Todavia, o autor faz uma importante ponderação (2001):

À luz do “constitucionalismo multinível”, a relação entre o Direito Europeu e o Direito Nacional não é hierárquica, mas funcional. Os Estados-membros devem ser democráticos, respeitar o Estado de Direito e os direitos fundamentais, pois isso constitui a base do sistema político no nível da UE e a condição para que os cidadãos possam exercer seus direitos em qualquer Estado-membro. Como a origem da autoridade pública europeia são os cidadãos da União, tanto quanto esses cidadãos são a fonte de legitimidade de suas respectivas constituições nacionais, não há supremacia a priori nem do Direito Europeu, nem das constituições nacionais. O simples fato de que a constituição europeia se baseia nas constituições nacionais e as inclui, ou de que se fundamenta na vontade comum dos cidadãos de todos os Estados-membros, por si só não implica hierarquia. Ambas as ordens jurídicas coexistem, mas fazem parte de um único sistema, que deve, em última instância, produzir uma única solução legal para cada caso. Esse sistema é, por sua origem e estrutura, necessariamente não hierárquico.¹⁰

Neste contexto, Flávia Danielle Santiago Vieira e Drailton Ferreira Vieira (2018) complementam que convergências e diálogos entre diversas ordens não implicam necessariamente hierarquias ou superposições, sobretudo quando se trata de regulamentações de um mesmo objeto ou objetivo. E assim, haveria, em realidade, uma interdependência entre os âmbitos nacional e internacional, que quando bem-sucedida, ocasiona o fortalecimento de ambos.

Ou seja, a existência de convergências e diálogos entre diferentes ordens jurídicas não significaria, obrigatoriamente, a criação de hierarquias ou sobreposições, especialmente quando tais ordens tratam de regular o mesmo tema ou finalidade. O

¹⁰ Texto original: *In the light of “multilevel constitutionalism” the relationship between European and national law is not a hierarchical but a functional one. Member States must be democratic and respect the rule of law as well as the fundamental rights, because this is the basis of the political system at the EU level, and the condition for the proper use by the citizens of their rights in each Member State. Since the origin of the European public authority are the citizens of the Union as much as these citizens are the subjects and source of legitimacy of their respective national constitutions, there is no a priori supremacy either of European law or of the national constitutions. The mere facts that the European constitution is based upon and includes the national constitutions, or that is based on the common will of the citizens of all the Member States, as such do not imply any hierarchy. Both the legal orders are co-existing, but they are part, however, of one system which must produce ultimately one legal answer to each case. This system is, from its origin and construction, necessarily non-hierarchical.*

que se verifica, em realidade, é uma relação de interdependência entre as esferas nacional e internacional que, quando articulada de forma adequada, resulta no fortalecimento mútuo de ambas.

Não se pode olvidar que a legitimidade do constitucionalismo multinível deriva da soberania e da vontade do povo, e assim, em razão de os cidadãos europeus serem fonte de legitimidade tanto do ordenamento jurídico nacional, quanto supranacional, não haveria que se falar em supremacia apriorística, pois ambos os ordenamentos coexistem e fazem parte de um sistema jurídico único e multinível que deve produzir uma resposta singular para cada caso (Lins; Moreira; Gurgel, 2021).

Complementarmente, Lins, Moreira e Gurgel (2021) afirmam que a análise da complexa interação entre os ordenamentos jurídicos deve partir de uma perspectiva heterárquica e pluralista, sem se fundamentar numa precedência absoluta de algum ordenamento. Para os autores, “a relação entre os dois ou mais sistemas jurídicos envolvidos em determinada controvérsia deve se desenvolver no contexto do pluralismo constitucional, verificando-se qual dos ordenamentos oferecem maior e melhor proteção ao indivíduo”.

Por conseguinte, não se pode falar da tutela multinível dos direitos fundamentais na UE sem tratar do Tratado de Lisboa (TL)¹¹, que foi um Tratado Internacional que conferiu mais poderes legislativos ao Parlamento Europeu, tratando-o de forma semelhante ao Conselho da União Europeia no processo de tomada de decisões na UE, alterando a forma como o Parlamento cooperava com outras instituições (Parlamento Europeu, 2025).

Conforme aborda Pernice (2009), a UE batalhou por muitos anos para que fosse consolidada a sua autodeterminação estrutural e constitucional, almejando sempre uma equiparação entre o supranacional e o nacional, e o TL adveio justamente para trazer um efetivo avanço nesta seara, consolidando o processo de constitucionalização multinível na Europa.

Para Lins, Moreira e Gurgel (2021), “as alterações instauradas pelo referido Tratado seriam relevantes por romperem com as concepções tradicionais da organização política e desafiam as teorias de Estados e constituições”,

¹¹ O Tratado de Lisboa foi assinado em Lisboa (Portugal), em 13 de dezembro de 2007, e entrou em vigor em 1 de dezembro de 2009, depois de ter sido ratificado pela totalidade dos 27 Estados-membros (Parlamento Europeu, 2025).

representando um modelo promissor de arranjo de “supranação” para alcançar os objetivos comuns dos cidadãos a ele submetidos.

O TL deu ênfase, portanto, ao constitucionalismo multinível na Europa, colocando os cidadãos europeus numa posição mais centralizada, quando comparado com o posicionamento dos Estados-membros, e ainda trouxe uma maior cristalinidade e legitimidade democrática às tomadas decisórias da UE (Pernice, 2015).

Neste contexto, pode-se afirmar, portanto, que a tutela multinível de direitos fundamentais na Europa traz como vantagens a possibilidade de sanar eventuais lacunas de proteção eventualmente existentes no âmbito interno de cada país, o que funcionaria como uma garantia de salvaguarda de direitos não apenas aos Estados-membros, mas também às instituições, órgãos e agências da UE, e ainda possibilitando o acesso do indivíduo à Justiça, o que contribui para uma ordem comum europeia (Martins; Roque, 2014).

Para Lins, Moreira e Gurgel (2021), o constitucionalismo multinível de Ingolf Pernice representou, portanto, importante paradigma no estudo da conexão existente entre um Direito Supranacional e um Direito Nacional dos países da UE. Para além disso, ele demonstrou também a quebra de paradigmas clássicos como a Teoria do Estado e da própria Teoria do Direito, fornecendo novos conceitos, como a relativização da soberania estatal, da centralidade da UE na figura do cidadão e da legitimidade originária do Direito Supranacional, figurando-se, inclusive, como um típico arquétipo para proteção de direitos humanos e fundamentais em múltiplos níveis.

[...] um modelo em que, havendo o convívio de ordens jurídicas múltiplas que satisfaça as garantias dos cidadãos em suas diversidades e diferenças, sejam refletidas as marcas positivas da Tutela Multinível, vez que, com a existência dessa partilha na “governança” haverá uma maior promoção e vigília de direitos fundamentais, prioritariamente para aqueles grupos que historicamente carecem da concessão e proteção dos mencionados direitos [...] (Cunha; Silva Filho, 2020).

Isto é, se trata de um modelo no qual a convivência entre múltiplas ordens jurídicas evidencia os aspectos positivos da Tutela Multinível. Isso porque a distribuição compartilhada da governança amplia tanto a promoção quanto a fiscalização dos direitos fundamentais, beneficiando especialmente aqueles grupos que, historicamente, têm sido privados do acesso e da proteção adequados a tais direitos.

Entretanto, não obstante as vantagens de um sistema multinível de tutela de direitos fundamentais na Europa sejam evidentes, Alice Rocha da Silva e Matheus Passos Silva (2016) destacam que também existem algumas desvantagens neste sistema. Aqui, a multiplicação de instrumentos de proteção não necessariamente é sinônimo de maior tutela, já que pode haver incertezas, por parte dos indivíduos, sobre qual sistema invocar, pode haver conflito de jurisdições, os custos podem ser altos e pode haver decisões contraditórias entre os tribunais, o que gera desconfiança e dificuldade de aceitação dos efeitos de determinada decisão e ocasionaria, via de consequência, um rebaixamento no nível de proteção dos direitos e garantias.

Em outras palavras, a mera ampliação dos instrumentos de tutela não garante, por si só, uma proteção mais eficaz, isso porque a coexistência de diferentes mecanismos pode gerar insegurança quanto ao foro mais adequado para a reivindicação de direitos, além de suscitar conflitos de competência, custos processuais elevados e decisões potencialmente divergentes entre as cortes. E assim, tais fatores tendem a produzir desconfiança, dificultando a aceitação social e institucional das decisões e, paradoxalmente, podem resultar na diminuição do nível de proteção que se pretende ampliar.

Em relação a este conflito de jurisdições, no entanto, observa-se que as interações entre diferentes ordenamentos jurídicos têm se intensificado cada vez mais, especialmente no tocante à proteção de direitos humanos e fundamentais, sendo, portanto, inevitável uma eventual colisão entre normas. Neste sentido, “negar a possibilidade da ocorrência de colisões de normas sob o argumento de que cada ordenamento deveria observar sua competência própria é negar a própria proteção multinível dos direitos humanos”, e assim, a prevalência de determinado ordenamento deve ser analisada em cada caso específico (Lins; Moreira; Gurgel, 2021) não representando, necessariamente, um aspecto negativo da tutela multinível.

Conforme preceitua D’Atena (2010), a duplicação de normas protetoras de direitos fundamentais e humanos se tornou comum com o processo de disseminação da tutela multinível, e neste escopo, uma regra não necessariamente exclui a outra, ou seja, não necessariamente haverá um conflito de jurisdição negativo por haver duas ou mais normas tutelando um mesmo direito. O que deve ocorrer, em realidade, é a aceitação de ambas as regras, mas com a prevalência daquela que for mais favorável ao cidadão a ela submetido.

No entanto, a conexão sistemática entre os dois níveis também não desapareceu em épocas sucessivas, quando, em razão da nacionalização dos direitos fundamentais após sua integração nas constituições federais, as normas estabelecidas por estas “dobram” as normas correspondentes contidas nas constituições sub-estatais. Nesse sentido, não devemos esquecer que, de acordo com os entendimentos habituais, as regras centrais não substituem as locais. Estas, se forem mais favoráveis, devem ser preferidas às primeiras. Portanto, umas e outras “formam um sistema” (continuam – ainda que em termos distintos dos originários – formando um sistema) (D’Atena, 2010).¹²

Por conseguinte, com relação à multiplicação de instrumentos de proteção não ser, necessariamente, sinônimo de maior tutela de direitos e garantias fundamentais, tem-se uma importante ponderação a se fazer. As leis às quais os juízes nacionais estão submetidos são elaboradas por legisladores eleitos democraticamente e, portanto, que representam a vontade do povo. Já as leis às quais os juízes supranacionais são submetidos, por outro lado, não são oriundas de normas elaboradas por representantes do povo, mas sim de uma série de precedentes resultantes da vontade destes próprios juízes.

Neste sentido, vejamos o que discorrem Giovanni Damele e Francesco Pallante (2014):

Eis então como, para além das dificuldades de carácter prático, a teoria da tutela multinível dos direitos revela uma ulterior fraqueza, pois reenvia a própria tutela para sujeitos – os juízes europeus – muito mais livres, do ponto de vista da discricionariedade, do que os juízes nacionais (a própria jurisdição europeia sobre os direitos decorre, em grande parte, não de disposições dos tratados, mas da jurisprudência do próprio TJUE): com o resultado de que o nível de tutela do direito depende mais da vontade dos juízes do que de vínculos decorrentes do texto (pelos quais os cidadãos podem lutar politicamente).

Assim, os referidos autores (2014) complementam que entregar a tutela de bens jurídicos importantes apenas para juízes, em detrimento dos legisladores, é estruturar tal tutela na relação entre juízes dispostos num modelo piramidal, o que faz esta tutela ser efetivada apenas com base na posição em que determinado julgador irá figurar nesta pirâmide, independentemente do número de patamares em que a pirâmide possa ser estruturada.

¹² Texto original: *Sin embargo, la conexión sistemática entre los dos niveles no ha desaparecido tampoco en épocas sucesivas, cuando, por efecto de la nacionalización de los derechos fundamentales tras su integración en las constituciones federales, las normas dictadas al respecto por éstas han «doblado» las normas correspondientes contenidas en constituciones sub-estatales. En este sentido, no debemos olvidar que, de acuerdo con los planteamientos habituales, las reglas centrales no sustituyen a las locales. Estas, si son más favorables, se deben preferir a las primeras 54. Por lo tanto, las unas y las otras «hacen sistema» (siguen —aunque en términos distintos a los originarios— haciendo sistema)*

Em outros termos, o argumento de que “a entrega da tutela de bens jurídicos relevantes exclusivamente ao Poder Judiciário resulta na construção de uma proteção estruturada em um modelo piramidal” evidencia uma crítica pertinente ao fenômeno da judicialização excessiva. Quando a efetividade de direitos passa a depender prioritariamente da atuação dos juízes, e sobretudo da posição hierárquica que ocupam, há um deslocamento da responsabilidade democrática originalmente atribuída aos legisladores, que são os representantes diretos da vontade popular.

Essa lógica piramidal tende a reforçar desigualdades institucionais, pois decisões tomadas por cortes superiores adquirem centralidade e prevalência, enquanto vozes legislativas e normativas mais próximas do cidadão perdem protagonismo. Além disso, o risco é que a tutela dos direitos fundamentais deixe de refletir escolhas políticas amplamente debatidas e democraticamente legitimadas, passando a ser moldada pela visão, pela ideologia e pelas limitações interpretativas de um grupo restrito de julgadores.

Num sistema como este, a qualidade da tutela não dependerá da quantidade dos sujeitos envolvidos, mas sim da atitude do sujeito ao qual o próprio sistema entrega a autoridade para pronunciar a última palavra”, sendo que esta última palavra seria sobre “a interpretação das regras jurídicas aplicáveis para o caso, que se impõe assim como uniforme e homogênea para todos os níveis de juízo (Damele; Pallante, 2014).

Por um lado, insiste-se na autonomia interpretativa de juízes, e por outro, se tenta parar o inevitável subjetivismo que tal autonomia acaba por trazer consigo (Damele; Pallante, 2014).

Assim, diante da análise histórica e jurídica desenvolvida, verificou-se que a Europa se consolidou como o berço e principal laboratório do modelo de tutela multinível dos direitos fundamentais. Essa estrutura jurídica complexa surgiu como uma espécie de resposta às limitações do Estado-nação frente aos desafios transnacionais, especialmente após as graves violações de direitos humanos vivenciadas no século XX.

O modelo europeu, ao articular os níveis subnacional, nacional, supranacional e internacional de proteção de direitos, revelou-se inovador por romper com a centralidade soberana do Estado e por instituir um sistema mais plural, flexível e funcional. Contudo, o sistema não está isento de críticas e desafios, já que a sobreposição de normas, a insegurança jurídica diante da multiplicidade de instâncias e a concentração decisória nas cortes supranacionais evidenciam tensões que ainda exigem aprimoramento.

Apesar disso, a experiência europeia fornece subsídios teóricos e institucionais relevantes para a construção de modelos semelhantes em outras regiões do mundo, revelando-se um exemplo paradigmático de como a proteção de direitos e garantias fundamentais individuais e coletivas pode ser fortalecida por meio da integração cooperativa entre diferentes esferas de governança.

2.3 A EXPANSÃO DA TUTELA MULTINÍVEL E UMA INTRODUÇÃO AO FEDERALISMO BRASILEIRO

Após a análise do contexto histórico europeu como principal propulsor do modelo de tutela multinível de direitos e garantias fundamentais, torna-se relevante ampliar o escopo investigativo desta pesquisa para além do continente europeu. A compreensão comparada de outros modelos institucionais permite avaliar tanto os limites, quanto as potencialidades da aplicação dessa arquitetura jurídica em realidades distintas, especialmente no campo do Direito Internacional e no Direito Constitucional Brasileiro.

O Direito Internacional, por sua própria lógica de interdependência normativa entre Estados soberanos, oferece diferentes mecanismos de proteção de direitos que, embora não configurem um constitucionalismo supranacional nos moldes europeus, expressam formas complementares de tutela em múltiplos níveis. Da mesma forma, no caso brasileiro, a estrutura federativa e a inserção em tratados internacionais de direitos humanos levantam questões importantes sobre a existência – ainda que parcial ou em construção – de um sistema de proteção multinível de direitos e garantias fundamentais.

Este tópico, portanto, propõe-se a examinar como se manifestam as experiências de tutela multinível no plano internacional e no contexto constitucional brasileiro, investigando se, e em que medida, tais modelos dialogam com os pressupostos do constitucionalismo multinível proposto por Ingolf Pernice, buscando-se, com isso, compreender as possibilidades de transposição e adaptação desse paradigma a outros sistemas jurídicos, mas com respeito às suas especificidades políticas, institucionais e culturais, sobretudo ao se falar do contexto latino-americano.

Embora a tutela multinível seja frequentemente apresentada como um mecanismo capaz de ampliar a proteção dos direitos fundamentais por meio da atuação simultânea de diferentes instâncias normativas e institucionais, a literatura

também aponta desafios relevantes. A multiplicação de centros decisórios nem sempre conduz a uma proteção mais eficiente, podendo ocasionar sobreposição de competências, aumento da burocracia administrativa e dificuldades de coordenação entre os órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas. Em determinadas situações, a coexistência de múltiplos níveis regulatórios pode produzir insegurança jurídica, especialmente quando diferentes autoridades adotam interpretações divergentes sobre o alcance de determinadas normas.

No campo ambiental, tais dificuldades tornam-se ainda mais perceptíveis em razão da complexidade técnica dos conflitos ecológicos e da diversidade de interesses econômicos, sociais e ambientais envolvidos. A existência de competências compartilhadas pode favorecer a proteção do meio ambiente, mas também pode gerar disputas federativas e incertezas quanto à definição do ente responsável pela fiscalização, pelo licenciamento ou pela adoção de medidas corretivas. Por essa razão, a efetividade da tutela multinível depende menos da simples coexistência de diversos níveis de proteção e mais da capacidade de coordenação institucional entre eles.

A própria experiência brasileira revela essa tensão. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha estruturado um modelo cooperativo de proteção ambiental, persistem dificuldades relacionadas à harmonização das competências administrativas e legislativas, situação que levou à edição da Lei Complementar nº 140/2011 como tentativa de conferir maior clareza à atuação dos entes federativos. A análise da silvicultura, por exemplo, permite observar concretamente essas tensões, sobretudo quando interesses econômicos, ambientais e federativos se entrelaçam na definição dos parâmetros de regulação da atividade.

2.3.1 A tutela multinível no Direito Internacional

Não se pode olvidar que a convergência de ordens jurídicas nacionais e supranacionais – que foi um fenômeno mais acentuado no período pós-Segunda Guerra Mundial, com a ascensão das organizações internacionais e das declarações que amparam os Direitos Humanos – tratava-se de um fenômeno que reconhecia a necessidade de direitos e garantias que ultrapassassem a relação “cidadão vs. Estado-nação”, com a integração de seres humanos para além de organizações políticas (Lima; Vieira, 2018).

Assim, ao se falar em tutela multinível no âmbito do Direito Internacional, logo se remete à Organização das Nações Unidas (ONU), organização internacional esta que prevê a proteção jurídica sobretudo dos Direitos Humanos e que possui 193 (cento e noventa e três) países como signatários (Oliveira; Duarte; Chagas, 2021). Isto porque a própria gênese do sistema de proteção internacional dos direitos humanos, que inspira o modelo multinível, nasceu no âmbito das Nações Unidas.

A ONU, organização internacional única na história, atualmente composta por 193 membros, é o expoente por excelência dos pontos fortes, dos desafios e das contradições da comunidade internacional, sendo o Fórum Intergovernamental com maior capacidade de decisões e mais recursos da história contemporânea. (...) A ONU foi criada em 24 de outubro de 1945, com a aprovação da Carta das Nações Unidas, ratificada por 50 Estados e aprovada na Conferência das Nações Unidas em San Francisco (EUA). Esta Carta aponta como a principal meta da ONU manter a paz através da cooperação internacional e da segurança coletiva, fomentando as relações amistosas entre as nações e promovendo o progresso social, a melhoria do padrão de vida e o respeito com os direitos humanos (Bregaglio, 2014).

Segundo Renata Bregaglio (2014), a Carta da ONU propôs a dignidade da pessoa humana e o respeito aos Direitos Humanos como a sua ênfase, para assim, juntamente com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), posicionar os Direitos Humanos em pé de igualdade com o princípio da soberania dos Estados, transformando o cenário do Direito Internacional e relativizando a soberania estatal em favor das obrigações internacionais que fossem assumidas pela sociedade.

Ou seja, a Carta das Nações Unidas estabeleceu como foco central a dignidade humana e o respeito aos direitos fundamentais. Dessa forma, especialmente em conjunto com a DUDH, passou a se colocar os Direitos Humanos no mesmo patamar do princípio da soberania estatal, modificando profundamente o panorama do Direito Internacional e relativizando a autoridade dos Estados diante das obrigações internacionais assumidas pela comunidade internacional.

Neste escopo, complementa Milena Girardi Fachin (2020) que:

A concepção contemporânea da proteção dos Direitos Humanos inaugurou uma nova esfera da responsabilidade quanto à sua implementação: estes deixaram de ser tema exclusivo da soberania estatal-constitucional. Como consequência, isso impactou o modo de pensar e conceber não só os direitos, mas também o direito constitucional como um todo: este novo cenário demanda um alargamento da visão tradicional, segundo a qual apenas os Estados guardam responsabilidades por direitos e somente para com seus cidadãos.

Todavia, é de se fazer uma ressalva com relação à posição da ONU dentro da perspectiva da tutela multinível no Direito Internacional, já que esta organização, por si só, não representa uma instituição supranacional ou internacional (Oliveira; Duarte; Chagas, 2021), isto porque não prevê qualquer direito de reclamação, ou outro

mecanismo jurídico de controle dos particulares, perante instâncias internacionais, sendo necessário que estes atuem por meio dos seus órgãos, como por exemplo a Assembleia Geral¹³, o Conselho de Segurança¹⁴ e a Corte Internacional de Justiça¹⁵ (Bregaglio, 2014).

[...] embora a DUDH enumere e defina os mais importantes direitos políticos, econômicos, sociais e culturais civis, não determina qualquer direito de reclamação dos particulares perante instâncias internacionais, nem estabelece qualquer outro mecanismo jurídico de controle. Diante desta situação, os órgãos das Nações Unidas assumirão uma série de papéis na promoção e proteção dos direitos humanos, especialmente a Assembleia Geral, Secretaria-Geral e o Conselho Econômico e Social (ECOSOC). É este último que vai dar lugar a uma rede de proteção e promoção dos direitos humanos a partir de uma série de resoluções emitidas sobre o assunto (Bregaglio, 2014).

Neste ínterim, para Milena Girardi Fachin (2020), ao se falar da proteção dos Direitos Humanos no Direito Internacional, emergiria “um novo espaço/direito público, lastreado na coexistência tensa e produtiva dessas diversas ordens paralelas e interlocutoras, que devem dialogar em torno da força expansiva da dignidade humana”.

Com isso, cada sistema jurídico vai corroborar com a sua concepção de tutela, tudo com o fim de proporcionar a existência simultânea e complementar que venha a interagir todas as vezes em benefício dos sujeitos tutelados e seus direitos. E assim, com base nestas premissas advém o constitucionalismo multinível sob a perspectiva do Direito Internacional, como visto, “marcado pelo direito comparado e pelas trocas constitucionais que são essencialmente permeadas pelos diálogos entre sistemas jurídicos diversos” (Fachin, 2020).

O que se está querendo dizer com esta visão do Direito Internacional e a tutela multinível dos Direitos Humanos, portanto, é que cabe sim uma responsabilização primária dos Estados-nação, contudo, advém a importância do diálogo nos diversos

¹³ Composta pelos 193 Estados-membros da ONU, é o principal órgão deliberativo, de formulação de políticas e representativo das Nações Unidas, desempenhando também um papel importante no processo de criação de normas de Direito Internacional, pois nela são discutidas as propostas de tratados internacionais, que criam novas obrigações para os Estados-membros (Bregaglio, 2014).

¹⁴ É o órgão responsável por garantir a paz e a segurança entre as nações, sendo composto por 15 Estados-membros (5 permanentes e 10 eleitos a cada dois anos). Nele, as decisões são tomadas por maioria, exigindo pelo menos nove votos a favor para a aprovação de uma determinada norma, com a ressalva de que os membros permanentes têm poder de veto, bastando que apenas um deles vote contra para que as resoluções não sejam aprovadas (Bregaglio, 2014).

¹⁵ É o principal órgão judicial da ONU, possuindo duas funções principais: a contenciosa e a consultiva. Na função contenciosa, o órgão busca resolver litígios por controvérsias jurídicas entre os Estados ou por qualquer dos assuntos previstos na Carta das Nações Unidas ou em tratados e convenções em vigor. Na função consultiva, opina sobre questões jurídicas levantadas por alguns dos órgãos da ONU, com a permissão da Assembleia Geral, desde que tais questões sejam da esfera de suas atividades (Bregaglio, 2014).

planos de tutela de direitos para a plena proteção dos Direitos Humanos, representando assim uma espécie de catarse do Direito Constitucional dos países com o Direito Internacional; “ambos se ressignificam dentro de um discurso transnacional que se forma em torno da mitigação do sofrimento humano” (Fachin, 2020).

Assim, neste plano internacional vai se tentar superar as discussões que perpassam pelo monismo e o dualismo meramente, isto para advir diversas ordens jurídicas numa concepção de pouca hierarquia e maior integração, sendo administradas em coexistência para o fim de formar um ordenamento jurídico plural e múltiplo (Fachin, 2020).

Desta forma, percebe-se que a tutela multinível dos Direitos Humanos no plano internacional evidencia a necessidade de um constante diálogo entre ordens jurídicas diversas, superando a rigidez do monismo e do dualismo e consolidando um constitucionalismo de caráter transnacional. Trata-se de um modelo que busca equilibrar a soberania estatal com a cooperação internacional, tendo a dignidade humana como eixo central e integrador.

Diante desse panorama internacional, em que a ONU e a DUDH inauguraram uma nova lógica de diálogo entre ordens jurídicas e relativização da soberania estatal, é possível observar, portanto, como diferentes regiões do mundo desenvolveram, cada uma a seu modo, modelos próprios de tutela multinível dos Direitos Humanos.

A partir desse panorama, observa-se que, embora o sistema internacional de proteção dos Direitos Humanos, inaugurado no âmbito das Nações Unidas, tenha promovido uma ampliação significativa do diálogo entre ordens jurídicas distintas, ele não instituiu um modelo de tutela multinível nos moldes do constitucionalismo supranacional europeu.

A ausência de mecanismos jurisdicionais diretos acessíveis aos particulares e a inexistência de um regime comunitário dotado de efeito direto sobre os ordenamentos internos evidenciam que a ONU desempenha papel relevante como instância de promoção e coordenação normativa, mas não como estrutura multinível de proteção jurídica plena. Ainda assim, sua importância histórica reside no fato de ter inaugurado uma lógica transnacional de proteção de direitos, que influenciou a conformação de sistemas regionais e nacionais posteriores.

Nesse contexto comparado, destaca-se, de um lado, a experiência europeia, mais antiga e consolidada, e, de outro, a realidade latino-americana, como será visto

a seguir, marcada por avanços importantes, mas também por limitações estruturais e institucionais que a distanciam de um verdadeiro regime supranacional de proteção.

Assim, se no plano global a ONU abriu caminho para uma concepção transnacional de proteção de direitos, é no âmbito regional, a começar pela experiência europeia e, em seguida, pelo Sistema Interamericano, que se encontram os exemplos mais significativos de como a tutela multinível foi sendo estruturada em diferentes contextos históricos e institucionais.

2.3.2 A experiência latino-americana e seus limites

O sistema europeu de proteção de direitos humanos é reconhecido como o mais antigo e consolidado modelo de tutela internacional desses direitos. Em seguida, destaca-se o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que constituiu um importante mecanismo regional de proteção, estruturado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). Nesse sistema, a proteção dos direitos humanos ocorre tanto no plano interno, por meio das Constituições nacionais, quanto no plano internacional, especialmente por meio da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), adotada em 1969 e em vigor desde 1978 (Andrade, 2017).

O Sistema Interamericano é composto, fundamentalmente, por dois órgãos principais: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão exerce funções de promoção, monitoramento e recebimento de petições individuais relativas a violações de direitos humanos, enquanto a Corte possui competência jurisdicional para julgar casos submetidos à sua apreciação e proferir decisões vinculadas à responsabilidade internacional dos Estados.

A consolidação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos também pode ser compreendida à luz do constitucionalismo multinível, na medida em que promove a interação entre diferentes esferas de proteção jurídica. Nesse sentido, Piovesan e Hernandez (2023) destacam que o diálogo entre o Supremo Tribunal Federal e as instituições do sistema interamericano revela a construção de uma dinâmica cooperativa, na qual decisões nacionais e internacionais passam a se influenciar mutuamente, contribuindo para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos no contexto latino-americano.

Essa perspectiva mostra que o constitucionalismo contemporâneo não se limita às fronteiras do Estado nacional, mas se desenvolve a partir da articulação entre múltiplos níveis normativos e institucionais. Conforme apontam Piovesan e Hernandez (2024), a Constituição Federal de 1988 apresenta uma vocação transformadora que se projeta para além do plano interno, permitindo a incorporação de parâmetros internacionais de proteção dos direitos humanos e favorecendo a construção de um modelo de tutela multinível.

Nesse contexto, o constitucionalismo multinível manifesta-se como um processo dinâmico, no qual a proteção dos direitos fundamentais resulta da interação entre diferentes ordens jurídicas. Tal dinâmica reforça a ideia de que a efetividade dos direitos não depende exclusivamente da atuação estatal interna, mas também do diálogo institucional com sistemas regionais e internacionais de proteção.

Nesse contexto, o Brasil, ao aderir à Convenção Americana e reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana, passou a integrar um sistema regional de proteção que atua de forma complementar ao ordenamento jurídico interno, contribuindo para o fortalecimento da tutela dos direitos fundamentais. Ainda assim, a efetividade desse sistema depende da internalização e do cumprimento das decisões no âmbito doméstico, o que evidencia os desafios práticos da articulação entre os níveis nacional e internacional de proteção.

A análise da experiência latino-americana deve ser compreendida a partir de um contexto histórico, político e social distinto daquele observado no continente europeu. Diferentemente da União Europeia, cuja integração foi impulsionada por um projeto institucional voltado à construção de uma ordem comunitária, a América Latina carrega uma herança marcada pelo colonialismo, pela centralização do poder estatal e pela persistência de estruturas normativas excludentes. Nesse cenário, o debate sobre a tutela multinível dos direitos se aproxima das reflexões acerca do pluralismo jurídico e do neoconstitucionalismo latino-americano, que questionam o monopólio estatal da produção normativa e apontam para a necessidade de reconhecimento de múltiplas fontes de direito, especialmente aquelas vinculadas a grupos historicamente marginalizados.

No entanto, é de se fazer a ressalva de que tudo aquilo que estava disposto no Pacto de San José da Costa Rica ainda não se assemelhava com o modelo de

tutela supranacional trazido pela UE. As experiências trazidas pelo Mercosul¹⁶ e pela Comunidade Andina¹⁷ mais se aproximavam de instrumentos de cooperação internacional para promoção de Direitos Humanos, uma vez que, em realidade, o que havia eram instrumentos com essência intergovernamental, mas sem o estabelecimento de um regime comunitário supranacional de Direitos Humanos (Andrade, 2017).

Pode-se falar de proteção multinível dos direitos humanos na América Latina? É evidente que existe proteção no âmbito nacional, proporcionada nos Estados da região pelas respectivas constituições nacionais. Existe também proteção internacional, outorgada pelo Pacto de San José e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. No entanto, não existe proteção no âmbito supranacional, como demonstram as experiências do Mercosul e da Comunidade Andina (Urueña, 2014).

No caso desta tutela multinível de direitos e garantias fundamentais da América Latina, existia de forma mais consolidada a proteção dos Direitos Humanos em âmbito nacional e subnacional apenas, isto porque, como dito, o Pacto de San José da Costa Rica, apesar de figurar no âmbito internacional, não estabelecia um regime jurídico comunitário de tutela de direitos com efeitos e supremacia sobre a ordem jurídica nacional dos Estados-membros (Urueña, 2014).

Assim, a tutela multinível de direitos e garantias fundamentais:

(...) é pouco presente no contexto latino-americano, especificamente com relação aos Direitos Humanos, matéria de maior discussão quando se trata de proteção em níveis múltiplos. A comunicação entre os “setores globais” quais sejam: o nacional, regional e internacional, ainda não é concretizada (Cunha; Silva Filho, 2020).

René Urueña (2014) cita, em sua pesquisa, “alguns numerosos instrumentos de cooperação intergovernamental para a promoção de Direitos Humanos, bem como instrumentos que protegem direitos específicos” na América Latina, mas nenhum deles se mostra verdadeiramente intergovernamental, já que não estabelece um verdadeiro regime comunitário de atuação, com efeito direto e com supremacia sobre

¹⁶ “O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela e a Bolívia. (...) Desde sua criação teve como objetivo principal propiciar um espaço comum que gerasse oportunidades comerciais e de investimentos mediante a integração competitiva das economias nacionais ao mercado internacional” (Mercosul, 2025).

¹⁷ “Formada apenas por países sul-americanos, localizados na América Andina (Bolívia, Colômbia, Equador e Peru), a Comunidade Andina foi criada em 1969 por meio do Acordo de Cartagena. A primeira denominação desse bloco econômico foi Pacto Andino e, somente em 1997, recebeu a atual nomenclatura. (...) Esse bloco econômico tem, atualmente, cinco nações associadas – Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai –, além de dois países observadores: México e Panamá” (Francisco, 2025).

a ordem jurídica nacional, de forma a vincular tanto a organização internacional, quanto os Estados-membros.

Neste contexto, é importante dizer que esta visão obedeceu ao ceticismo da sociedade civil latino-americana, já que, para ela, a criação de um sistema supranacional de tutela de direitos, sobretudo Direitos Humanos, seria contraproducente, pois acabaria minando o trabalho do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) (Urueña, 2014).

Urueña (2014) complementa ainda que não existe um âmbito supranacional de proteção dos Direitos Humanos na América Latina, pois o processo de integração latino-americano ainda é muito recente, se comparado ao da Europa, por exemplo, de forma que “o que está definido neste manual como ‘proteção multinível dos Direitos Humanos’ corresponda, na nossa região, a nada mais (e nada menos) que as ferramentas, possibilidades e riscos oferecidos pela interação entre os sistemas jurídicos nacionais e o SIDH”.

Assim, “a interação entre a proteção nacional e internacional dos Direitos Humanos pode ser pensada a partir de duas perspectivas diferentes” (Urueña, 2014) na América Latina, a saber, uma perspectiva nacional, vista a partir do direito interno de cada Estado-nação, e a perspectiva global, vista a partir de fora do direito nacional, ou seja, a partir de uma espécie de Estado de Direito Internacional.

Melhor dizendo, no contexto latino-americano há a perspectiva nacional, fundada no ordenamento jurídico interno de cada Estado, e a perspectiva global, que se projeta desde fora do direito doméstico, configurando uma espécie de Estado de Direito de alcance internacional.

Esta perspectiva nacional, frise-se, é considerada a partir da visão do direito interno de cada Estado-membro, ou seja, de âmbito nacional, e é “tradicionalmente abordada por uma combinação de duas ferramentas analíticas: a diferenciação entre monismo e dualismo, e uma visão de forma piramidal (‘kelseniana’, se preferir) das fontes do sistema jurídico nacional” (Urueña, 2014).

Necessário se relembrar que a forma piramidal kelseniana é o modelo teórico que organiza o ordenamento jurídico como uma hierarquia rígida de normas, com a Constituição Federal no topo, seguida pelas leis, regulamentos e atos administrativos. Cada norma retira sua validade da norma superior, e todo o sistema é centrado na soberania do Estado, que aparece como a única fonte de produção jurídica legítima.

Saliente-se ainda que, embora esse modelo tenha sido fundamental para estruturar os sistemas jurídicos modernos, ele apresenta limitações diante da realidade contemporânea, já que a pirâmide kelseniana não consegue explicar adequadamente a convivência entre normas nacionais, internacionais e supranacionais, nem o diálogo entre cortes de diferentes níveis. E assim, num mundo interconectado, marcado por questões globais como Direitos Humanos e questões ambientais, o modelo rígido e verticalizado de Hans Kelsen revela-se insuficiente.

A perspectiva global, por sua vez, questiona o papel dos sistemas jurídicos nacionais dos Estados-membros na proteção internacional dos Direitos Humanos, por exemplo, e com isso parte do escopo de dois modelos de análise, quais sejam, o constitucionalismo global e o pluralismo (Urueña, 2014).

Assim, a análise do cenário latino-americano evidencia que, embora existam instrumentos relevantes de proteção nacional e internacional dos Direitos Humanos, por exemplo, ainda não se configura na região uma tutela multinível como nos moldes consolidados do modelo europeu. A ausência de um regime supranacional vinculante, com efeito direto e com certa prevalência sobre os ordenamentos internos, demonstra que a América Latina permanece ancorada em uma lógica intergovernamental, limitada pela soberania estatal e por um processo de integração ainda incipiente.

Essa realidade decorre não apenas de fatores institucionais e jurídicos, mas também de uma resistência cultural e política, fundada no receio de que uma instância supranacional enfraqueça os mecanismos já estabelecidos, como o SIDH. A dualidade entre as perspectivas nacional e global, tal como descrita por René Urueña e acima citada, revela uma tensão ainda não resolvida entre a autonomia constitucional dos Estados-membros e a aspiração por uma ordem internacional mais integrada e efetiva na proteção de direitos e garantias fundamentais.

Portanto, a América Latina apresenta um sistema híbrido e fragmentado, cujo desafio reside em transformar a interação entre os níveis nacional e internacional em uma verdadeira articulação multinível, que assegure uma proteção mais robusta, coordenada e legítima dos direitos e garantias fundamentais individuais e coletivas na região.

2.3.3 O federalismo brasileiro como experiência multinível interna

A partir das limitações observadas no contexto latino-americano, especialmente no que se refere à inexistência de um regime supranacional de tutela de direitos, torna-se pertinente deslocar a análise para o caso brasileiro. O Brasil insere-se nesse cenário regional marcado por uma forte tradição estadocêntrica, ao mesmo tempo em que apresenta particularidades institucionais relevantes decorrentes de sua organização federativa. Dessa forma, a investigação do modelo constitucional brasileiro permite compreender como a tutela multinível se manifesta no plano interno, ainda que não projetada de maneira plena para o âmbito supranacional.

Isto posto, irá se delinear a partir deste momento o que diz respeito ao modelo de tutela multinível no âmbito do Direito Constitucional Brasileiro, que por sua vez, tem-se que nos Estados federais, a Constituição Federal convive em harmonia com as Constituições Estaduais, numa verdadeira conexão sistemática, o que demonstrou, conforme visto nos tópicos anteriores desta pesquisa, que de maneira análoga, as experiências relacionadas às federações inspiraram a compreensão de como ocorre a tutela multinível de âmbito supranacional com os ordenamentos nacionais (Lins; Moreira; Gurgel, 2021).

Todavia, para Jadson Oliveira, Joel Meireles Duarte e Caroline dos Santos Chagas (2021) “atualmente, não existe, de fato, um sistema multinível estruturado, a nível supranacional, do qual o Brasil seja integrante”, hipótese em que os Direitos Humanos, por exemplo, “encontram-se protegidos pela constituição nacional dos países latino-americanos, pelo Pacto de San José da Costa Rica e pelo Sistema Interamericano”, mas não necessariamente por um âmbito supranacional de tutela.

“Não há, no âmbito brasileiro, uma efetiva tutela multinível que submeta os Direitos Humanos à jurisdição internacional”, isto porque considera-se “proteção multinível a tutela de direitos em nível subnacional, nacional e internacional, através de organizações e mecanismos que promovam e efetivem os direitos tutelados em um sistema comunitário”, com decisões aptas a promover resultados de maneira independente de qualquer ato interno do Estado-nação, ou seja, sem necessitar de uma confirmação ou execução por um órgão nacional (Oliveira, Duarte e Chagas, 2021).

Neste ínterim, asseveram os autores citados (2021) que:

Em que pese tenha se concluído que o Brasil não integra um sistema multinível efetivo e estruturado, apesar de possuir instrumentos nacionais e internacionais que protegem os Direitos Humanos, internamente é possível

identificar a existência de um sistema multinível no âmbito nacional e subnacional formado pelas instituições, os Estados-federados e o Estado-nação.

No Brasil, observa-se, como já exposto, a presença de uma experiência de tutela multinível, especialmente no plano interno, decorrente da convivência harmônica entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais, característica própria do modelo federativo adotado pela Constituição da República de 1988. Essa estrutura permite a articulação entre diferentes níveis normativos e institucionais, configurando um sistema de proteção de direitos que se desenvolve em múltiplos planos dentro do próprio ordenamento jurídico nacional.

No âmbito internacional, o Brasil também se insere em um contexto de proteção multinível, na medida em que participa de instrumentos como o Pacto de San José da Costa Rica e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Todavia, a dinâmica de funcionamento desses mecanismos apresenta limitações quanto à sua eficácia no plano interno, especialmente no que se refere à implementação plena de suas decisões, o que distingue o modelo brasileiro de experiências supranacionais mais integradas, como a da União Europeia.

Essa constatação remete diretamente ao federalismo brasileiro, cuja essência está na repartição de competências e na convivência entre diferentes ordens jurídicas (União, Estados e Municípios) em um mesmo sistema constitucional. Assim, a harmonia entre Constituição Federal e Constituições Estaduais evidencia que o Brasil já vivencia, de forma consolidada, uma tutela multinível no plano interno, ao mesmo tempo em que participa, ainda que com especificidades, de uma dimensão internacional dessa proteção.

Muito embora o Brasil não integre um sistema supranacional de tutela multinível dotado de elevado grau de integração normativa, como aquele observado na União Europeia, isso não afasta a existência de uma tutela multinível no ordenamento jurídico brasileiro. Ao contrário, a estrutura federativa do país, aliada à incorporação de instrumentos internacionais de direitos humanos, revela a presença de múltiplos níveis de proteção que coexistem e se articulam, ainda que com diferentes graus de efetividade e coordenação.

Ou seja, a experiência brasileira demonstra que a tutela multinível não se limita à existência de sistemas supranacionais plenamente integrados, podendo manifestar-se também por meio da interação entre níveis internos e internacionais de proteção. Nesse contexto, a dinâmica brasileira evidencia tanto o potencial quanto os

desafios da articulação entre diferentes ordens normativas, especialmente no que se refere à harmonização e à efetividade das garantias fundamentais.

Importa asseverar que o Estado Federal é uma formulação de Estado que traz a descentralização política e administrativa como uma das suas características, havendo como alicerce uma divisão de competências entre os governos federal, estadual e municipal, tudo com base no disposto na Constituição Federal. No federalismo “o Estado Federal reclama uma divisão de poder entre os seus membros, sob pena de transformar-se em um Estado Unitário” (Ramos; Costa; Abreu, 2023).

Neste ínterim, Dalmo de Abreu Dallari (2019) aduz, em sua obra, que o Estado Federal possui algumas características específicas, dentre elas o fato de possuir a Constituição Federal como base jurídica, a proibição de secessão, a autonomia dos Estados, a soberania da União, competências próprias e exclusivas, e ainda a desconcentração do poder político.

Diante disso, vê-se no mundo uma acentuada tendência para a organização federativa, em razão de os Estados procurarem na federação um possível aumento do poder, já que estes, sozinhos, não conseguem manter uma estrutura completa e adequada de alguns serviços e proteção militar, por exemplo (Dallari, 2016).

Para isso, importa mencionar a necessária repartição de competências no federalismo brasileiro, o que é uma questão intrigante e um dos elementos necessários para a configuração de um Estado Federal, havendo poderes específicos para a União e para os Estados, o que diferencia esta União de um Estado Unitário portanto (Ramos; Costa; Abreu, 2023).

Neste sentido asseveram Ramos, Costa e Abreu (2023) que “no caso do Brasil, ocorreram períodos de extrema centralização de competências na União, e em outros momentos a tendência foi a descentralização no sentido de conferir maior autonomia aos demais entes federativos”, mas complementa José Afonso da Silva (2017) que, com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), com o fim de se concretizar o equilíbrio federativo, enumeraram-se poderes para a União, com poderes remanescentes para os Estados e Municípios.

Importa salientar que este federalismo brasileiro é o chamado federalismo de cooperação, que diferentemente do federalismo dual¹⁸, é uma “forma de federalismo

¹⁸ Em sua origem, a concepção de federação se baseou em um modelo dualista ou dual, em que prevalecia uma rígida repartição das competências delegadas à União e as reservadas aos Estados.

em que ocorre a colaboração entre os governos subnacionais e o governo central” (Ramos; Costa; Abreu, 2023).

Ressalte-se que essa colaboração pode ocorrer por meio da técnica de repartição de competências diretamente ou por meio de mecanismos de redistribuição dos tributos entre os entes ou ainda por meio de convênios para questões essenciais para o desenvolvimento de uma determinada região (Ramos; Costa; Abreu, 2023).

Complementarmente, Reinhold Zippelius (1997) aponta que o modelo cooperativo é:

Aquele que acarreta uma “obrigação ao entendimento”, quer dizer, o dever das partes no sentido de se harmonizarem entre elas e, caso necessário, aceitarem compromissos. O envolvimento funcional dos Estados membros (e eventualmente até dos corpos territoriais a nível autárquico) nos processos centrais de planejamento e regulação, pode servir de exemplo a esse respeito.

Entre os elementos identificadores do federalismo brasileiro, é possível citar a existência de uma constituição rígida, a autonomia dos Estados e Municípios, desde que dentro dos limites estabelecidos pela CRFB/88, a existência de um órgão central para dirimir conflitos através do controle de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal (STF), a repartição de competências, inclusive tributárias, entre os entes federativos, e ainda a existência do instituto da intervenção (federal) com o fim de garantir a integridade do próprio sistema (Ramos; Costa; Abreu, 2023).

Ademais, outro elemento de suma importância para o arranjo cooperativo brasileiro é a democracia, já que é por meio dela que as decisões sobre os rumos do país são consentidas pelos representantes do povo, sobretudo por intermédio do diálogo entre as instituições, ou seja, quando o planejamento do que pode ser, ou não, realizado para a nação não é algo meramente imposto (Ramos; Costa; Abreu, 2023).

Importa salientar que a democracia ocupa um papel central na lógica do modelo cooperativo brasileiro e constitui um elemento estruturante para compreender como diferentes níveis de governo interagem na construção das políticas públicas e na definição dos rumos do país. Ao contrário de modelos autoritários ou centralizadores, em que decisões são impostas unilateralmente, o federalismo brasileiro pressupõe que a condução do Estado decorra de um processo permanente de deliberação entre instâncias representativas, cada qual dotada de legitimidade própria.

O exemplo clássico de federalismo dual é o norte-americano, até a segunda década do séc. XX. Adotava o federalismo dual, também a Constituição brasileira de 1891 (Ribeiro, 2018).

A democracia, portanto, funciona como uma espécie de cimento normativo que conecta as diferentes ordens jurídicas internas e garante que a convivência entre elas seja orientada por princípios participativos, consensuais e transparentes. O que significa dizer que a cooperação federativa vai além de um mero compartilhamento técnico de competências, pois ela se desdobra em práticas políticas que buscam harmonizar interesses diversos, evitando que um ente federado se sobreponha aos demais sem justificativa democrática.

Diante do exposto, depreende-se que o federalismo brasileiro, ao estruturar-se pela convivência harmônica entre Constituição Federal e Constituições Estaduais, materializa em âmbito interno uma experiência própria de tutela multinível, ainda que restrita ao plano doméstico. Tal configuração, dentre outros aspectos, marcada pela repartição de competências, pela autonomia relativa dos entes federativos e pela cooperação institucional, demonstra a capacidade do sistema constitucional brasileiro de articular diferentes níveis de proteção e regulação.

Contudo, verifica-se que essa experiência não se projeta de forma plena para o cenário supranacional, no qual o Brasil permanece limitado a instrumentos internacionais sem caráter vinculante imediato. Assim, o arranjo cooperativo nacional, ao mesmo tempo em que revela a força integradora da CRFB/88, também evidencia os desafios e limites da inserção do país em uma verdadeira tutela multinível de caráter internacional, apontando para a necessidade de reflexão crítica sobre os caminhos de aprofundamento da proteção dos direitos em múltiplos níveis.

E assim, o exame do conceito, do contexto histórico e dos modelos de tutela multinível permitiu compreender que a proteção de direitos e garantias fundamentais exige uma articulação que ultrapassa os limites tradicionais do Estado-nação. A experiência europeia demonstra como a integração supranacional pode fortalecer a salvaguarda de direitos, ainda que enfrente críticas quanto à sobreposição normativa, à insegurança jurídica e ao protagonismo das cortes internacionais.

No Brasil, embora inexista um sistema multinível estruturado em nível supranacional, o modelo cooperativo interno evidencia a convivência entre diferentes ordens jurídicas e a prática de proteção em múltiplos níveis. Essa experiência doméstica, ao mesmo tempo em que inspira o debate sobre a possibilidade de maior integração internacional, também revela os limites institucionais e políticos do país para projetar sua tutela além das fronteiras nacionais.

Desse modo, o exame da expansão global da tutela multinível evidencia que, embora existam experiências relevantes de proteção de direitos em múltiplos níveis no plano internacional e regional, sua conformação varia de acordo com os contextos históricos e institucionais de cada região. No caso brasileiro, a ausência de um sistema supranacional estruturado é parcialmente compensada pela lógica do arranjo cooperativo interno, que permite a convivência entre diferentes ordens jurídicas no âmbito doméstico. Essa experiência, ainda que limitada, fornece subsídios para a reflexão sobre os desafios e as possibilidades de aprofundamento da tutela multinível no ordenamento jurídico nacional.

A relevância dessa discussão para a presente pesquisa decorre da necessidade de compreender como os diferentes níveis de proteção jurídica incidem sobre problemas ambientais concretos. Entre eles, destaca-se a silvicultura, atividade econômica de grande relevância para o desenvolvimento nacional, mas que também suscita debates relacionados ao uso dos recursos naturais, ao licenciamento ambiental, à repartição de competências entre os entes federativos e à compatibilização entre crescimento econômico e proteção ambiental. A análise da tutela multinível mostra-se particularmente adequada para compreender como esses diferentes níveis normativos interagem na regulamentação da atividade florestal.

3 A TUTELA MULTINÍVEL DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO NO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

Após a análise dos fundamentos teóricos e históricos da tutela multinível no plano comparado, torna-se necessário examinar como esse modelo se projeta no ordenamento constitucional brasileiro, especialmente no campo do Direito Constitucional Ambiental. É no contexto do federalismo cooperativo que a tutela multinível adquire contornos concretos no Brasil, permitindo a articulação entre diferentes níveis normativos e institucionais na proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A análise acerca da tutela multinível no contexto do Direito Constitucional Brasileiro evidencia que, embora o país não integre um sistema supranacional estruturado de proteção de direitos, há, no plano interno, uma dinâmica que se aproxima do modelo multinível delineado na doutrina contemporânea. Essa constatação decorre da própria conformação do modelo cooperativo brasileiro, no qual a convivência entre a Constituição Federal e as Constituições Estaduais permite a articulação simultânea de diferentes ordens jurídicas em um mesmo espaço constitucional.

Vale lembrar que a distinção básica entre um Estado unitário, uma confederação e uma federação é justamente que esta última pressupõe uma forma específica de Estado em que o poder está verticalmente dividido entre governos regionais e governo central, sendo que cada um irá ter sua autoridade em sua área de atuação. “Ambos governam o mesmo território e a mesma população, mas cada um tem autoridade para tomar decisões independentemente do outro” (Arretche, 2001).

No âmbito internacional, o Brasil permanece vinculado a instrumentos como o Pacto de San José da Costa Rica e ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, cuja atuação possui relevância na proteção dos direitos fundamentais. Todavia, a eficácia desses mecanismos apresenta-se, em muitos casos, como fragilizada no plano interno, especialmente no que se refere à implementação plena de suas decisões. Assim, embora existam instâncias internacionais que contribuem para a proteção dos direitos fundamentais, notadamente no campo dos Direitos Humanos, isso não traduz a existência de um sistema multinível supranacional integrado e

efetivo, como aquele verificado em experiências federativas complexas, a exemplo da União Europeia.

No plano doméstico brasileiro, observa-se que o modelo federativo se estrutura a partir de uma repartição de competências e de uma autonomia relativa conferida aos entes federativos, fatores estes que permitem a coexistência harmônica entre diferentes ordens normativas.

A rigidez constitucional da CRFB/88, a autonomia político-administrativa dos Estados e Municípios, a atuação do Supremo Tribunal Federal como órgão de controle de constitucionalidade e os mecanismos de cooperação institucional reforçam a solidez da estrutura federativa, o que evidencia, de maneira clara, a existência de uma forma de tutela multinível interna, marcada pela integração normativa e pela possibilidade de múltiplos níveis de proteção de direitos.

[...] o constitucionalismo estadual, peculiar dos Estados federais e indutor de uma situação que se pode denominar de pluralismo constitucional, entendida como a coexistência de normas constitucionais federais e estaduais na ordem jurídica total (Sgarbossa, 2019).

[...] a atribuição de competência para que os Estados membros possam estabelecer suas próprias constituições, criando direito constitucional estadual, reparte o poder constituinte ou a competência de estabelecer normas constitucionais entre União e Estados, e, com isso, cria a situação aqui denominada de pluralismo constitucional (Sgarbossa, 2019).

Importa destacar, ainda, que a democracia assume papel central nessa configuração. É por meio dela que se legitima o processo decisório envolvendo União, Estados e Municípios, garantindo que as políticas públicas e as diretrizes nacionais resultem de um diálogo institucional contínuo, e não de imposições unilaterais. Dessa forma, a cooperação federativa transcende a mera distribuição técnica de competências, materializando-se também como uma prática política orientada pelo consenso, pela participação e pela busca de equilíbrio entre os diferentes interesses federativos.

Apesar da riqueza desse modelo interno, a análise da experiência brasileira evidencia que sua lógica não se projeta integralmente para o cenário supranacional, como dito. O modelo cooperativo brasileiro, ao mesmo tempo em que demonstra a capacidade de articular diferentes níveis de proteção e regulação, também expõe os limites do ordenamento jurídico nacional para aderir a um sistema multinível de caráter internacional. A ausência de mecanismos supranacionais com força vinculante imediata impede que o Brasil experimente um arranjo semelhante ao europeu, por exemplo, no qual normas e decisões supranacionais possuem primazia e aplicabilidade direta nos ordenamentos internos.

Dessa forma, a experiência brasileira, em matéria de tutela multinível, permanece circunscrita ao espaço doméstico, embora ofereça elementos relevantes para reflexão sobre a possibilidade de ampliação da integração internacional, especialmente no tocante à proteção de direitos fundamentais. A tutela multinível deve ser compreendida, portanto, como um modelo em permanente construção, cuja efetividade depende não apenas da coexistência de múltiplos níveis normativos, mas também da harmonização entre eles, sempre orientada pelos valores fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana e, no caso desta pesquisa, a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito essencial para as presentes e futuras gerações.

3.1 A CONCEPÇÃO JURÍDICA E NORMATIVA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

Existem direitos que, pelo simples fato de possuírem um caráter fundamental, notadamente o meio ambiente ecologicamente equilibrado, devem ser resguardados de maneira especial. Os direitos fundamentais, portanto, foram criados e estendidos de maneira progressiva a todas as nações com a criação de instituições jurídicas que objetivavam a defesa da dignidade da pessoa humana contra formas de violência e exploração ocasionadas muitas vezes pelo próprio ente estatal (Andrade, 2017).

Uma das principais funções no âmbito de um sistema constitucional tradicional – isto é, interno aos Estados – é prever e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. É a presença dos direitos fundamentais, em conjunto com a noção de rule of law e com a premissa da separação de poderes, que faz com que determinado Estado possa vir a ser considerado um Estado de direito democrático nos moldes atuais. Sem a garantia desses direitos, infringe-se aquele que é o bem último tutelado pelo Estado, qual seja, a dignidade humana (Silva; Silva, 2016).

Isto é, uma das atribuições de um sistema constitucional clássico consiste em estabelecer e assegurar a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos. É justamente a incorporação desses direitos, aliada ao princípio do Estado de Direito e ao postulado da separação de poderes, que permite qualificar um país como um Estado Democrático de Direito nos termos contemporâneos.

A origem do termo “Direito Fundamental” remonta ao século XVIII, na França, por decorrência do processo de revolução que o país enfrentava, o que culminou, por sua vez, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que logo se difundiu, conquistando adeptos que definiram uma sistemática de relação entre o

indivíduo e o Estado, isto enquanto fundamento de uma ordem jurídico-política (Andrade, 2017).

Para Marmelstein (2014), a concepção jurídica dos direitos fundamentais perpassa por cinco elementos estruturantes: a existência de uma norma jurídica, o reconhecimento constitucional, a função de limitação do poder, a centralidade da dignidade da pessoa humana e a inserção em um Estado Democrático de Direito. A conjugação desses elementos permite compreender os direitos fundamentais como prerrogativas dotadas de especial relevância normativa, voltadas tanto à proteção do indivíduo quanto à orientação da atuação estatal.

Nessa perspectiva, a doutrina contemporânea tem destacado que os direitos fundamentais não se esgotam em sua dimensão subjetiva, relacionada à titularidade individual, mas também possuem uma dimensão objetiva, na medida em que atuam como elementos estruturantes da ordem constitucional. Conforme Sarlet (2012), os direitos fundamentais projetam-se sobre todo o ordenamento jurídico, orientando a atuação dos poderes públicos e influenciando a interpretação e aplicação das normas, o que reforça seu papel como fundamento axiológico do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, pode-se afirmar que um direito será qualificado como fundamental quando estiver intrinsecamente vinculado à promoção da dignidade da pessoa humana ou à limitação do poder estatal e, simultaneamente, for reconhecido pela Constituição como merecedor de tutela diferenciada (Marmelstein, 2014).

Ou seja, a noção de direitos fundamentais encontrou sua gênese no contexto das profundas transformações políticas e sociais ocorridas na Europa a partir do século XVIII, especialmente na França revolucionária. Com efeito, o termo “Direito Fundamental” consolida-se a partir do processo revolucionário francês, cujo marco normativo mais emblemático foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789.

Tal documento inaugurou uma nova racionalidade jurídico-política ao estabelecer parâmetros normativos destinados a regular a relação entre o indivíduo e o Estado, reconhecendo direitos inerentes à condição humana e impondo limites ao exercício do poder estatal. A partir dessa experiência, os direitos fundamentais passaram a ser concebidos como o alicerce de uma ordem jurídica comprometida com a liberdade, a igualdade e a proteção do indivíduo frente ao arbítrio estatal, difundindo-

se para outros ordenamentos constitucionais e influenciando decisivamente o constitucionalismo moderno.

Com isso, tais elementos, quando analisados de forma conjugada, permitem delimitar o conteúdo e o alcance dos direitos fundamentais, afastando uma concepção meramente retórica ou abstrata. Não se trata, portanto, de qualquer direito positivado, mas de prerrogativas dotadas de especial relevância axiológica e normativa, alçadas a um patamar de proteção reforçada no âmbito constitucional.

Para Régis Willyan da S. Andrade (2017), por sua vez, os direitos fundamentais devem ser vistos como uma espécie de conjunto de poderes e instituições que evoluíram no decorrer do tempo, em razão da necessidade de concretização de preceitos como dignidade, igualdade e liberdade, devendo eles ser percebidos e positivados pelos ordenamentos jurídicos, tanto de âmbito interno, quanto de âmbito externo.

Diferentemente, embora também seja complementar, dos direitos denominados humanos, que são aqueles abordados geralmente numa perspectiva mais internacional, os direitos entendidos como fundamentais partem de uma perspectiva mais individualizada da pessoa humana, projetando-a na sociedade em que ela vive, observando a necessidade de proteger os seus direitos a fim de preservar a interação das pessoas com o mundo social, mas protegendo-as, sobretudo, do poder estatal (Andrade, 2017).

Observa-se, portanto, que a distinção entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais decorre, em grande medida, dos diferentes planos de observação adotados, sendo os primeiros tradicionalmente associados ao âmbito internacional, enquanto os segundos se vinculam ao direito interno, especialmente ao plano constitucional.

Desse modo, a compreensão articulada entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais revela-se indispensável para a efetivação de uma tutela jurídica multinível da pessoa humana, na qual normas internacionais e constitucionais dialogam e se reforçam mutuamente, ampliando os mecanismos de proteção e promovendo a máxima realização dos valores fundamentais que informam o Estado Democrático de Direito.

Ou seja, o reconhecimento de direitos e garantias pelos ordenamentos jurídicos internos constitui o traço distintivo dos direitos fundamentais, entendidos como um conjunto de prerrogativas e mecanismos institucionais destinados a

concretizar a dignidade, a liberdade e a igualdade humanas, as quais devem receber afirmação explícita no plano normativo.

Complementarmente, Flávia Piovesan (2008) aduz que:

É nesse contexto que há de se interpretar o disposto no art. 5º, § 2º do texto, que tece a interação entre o Direito Brasileiro e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Ao fim da extensa Declaração de Direitos enunciada pelo art. 5º, a Carta de 1988 estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. À luz desse dispositivo constitucional, os direitos fundamentais podem ser organizados em três distintos grupos: a) o dos direitos expressos na Constituição; b) o dos direitos implícitos, decorrentes do regime e dos princípios adotados pela Carta constitucional; e c) o dos direitos expressos nos tratados internacionais subscritos pelo Brasil. A Constituição de 1988 inova, assim, ao incluir, dentre os direitos constitucionalmente protegidos, os direitos enunciados nos tratados internacionais de que o Brasil seja signatário. Ao efetuar tal incorporação, a Carta está a atribuir aos direitos internacionais uma hierarquia especial e diferenciada, qual seja, a de norma constitucional.

Ou seja, é nesse contexto de diálogo entre as ordens jurídicas interna e internacional que deve ser interpretado o disposto no art. 5º, § 2º, da CRFB/88, dispositivo que consagra, de forma expressa, a abertura do sistema constitucional brasileiro à incorporação de direitos oriundos de outras fontes normativas, especialmente do Direito Internacional e dos Direitos Humanos.

Ao final da extensa Declaração de Direitos prevista no art. 5º, o constituinte originário (1988) estabeleceu que os direitos e garantias expressamente enunciados no texto constitucional “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, evidenciando a opção por um catálogo aberto e expansivo de direitos fundamentais.

A partir dessa cláusula de abertura material, torna-se possível organizar os direitos fundamentais em três grupos distintos, consoante afirmado por Flávia Piovesan (2008). O primeiro corresponde aos direitos expressamente previstos no texto constitucional, notadamente aqueles elencados no próprio art. 5º e em outros dispositivos da Constituição. O segundo grupo abrange os direitos implícitos, que, embora não estejam formulados de maneira literal, decorrem do regime constitucional e dos princípios estruturantes da ordem constitucional, como a dignidade da pessoa humana, o Estado Democrático de Direito e a separação de poderes. Por fim, o terceiro grupo compreende os direitos consagrados em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, os quais passam a integrar o bloco de proteção constitucional a partir do comando do art. 5º, § 2º, do texto constitucional.

Nesse sentido, a CRFB/88 promove uma relevante inovação ao reconhecer que os direitos humanos previstos em tratados internacionais ratificados pelo Brasil também integram o sistema de direitos constitucionalmente protegidos. Tal opção normativa reflete a vocação humanista e internacionalista da Carta de 1988, bem como o reconhecimento de que a proteção da dignidade da pessoa humana não se esgota nas fronteiras do Estado nacional.

Ao incorporar esses direitos ao ordenamento jurídico interno, a Constituição não apenas amplia o catálogo de direitos fundamentais, mas também reforça os mecanismos de proteção da pessoa humana, alinhando o direito interno aos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

Ao efetuar essa incorporação, o texto constitucional confere aos direitos previstos em tratados internacionais uma posição hierárquica especial e diferenciada. Embora a doutrina e a jurisprudência tenham debatido amplamente o alcance dessa hierarquia, especialmente após a introdução do art. 5º, § 3º, pela Emenda Constitucional nº 45, é inegável que, à luz do § 2º, os direitos humanos convencionais passam a integrar o bloco de constitucionalidade material, servindo como parâmetro de interpretação, validade e aplicação das normas infraconstitucionais.

Desse modo, a CRFB/88 inaugura um modelo de proteção multinível dos direitos fundamentais, no qual normas constitucionais e internacionais dialogam de forma complementar, fortalecendo a tutela jurídica da pessoa humana e reafirmando o compromisso do Estado brasileiro com a promoção e a efetividade dos direitos humanos.

A abertura do sistema constitucional brasileiro à incorporação de normas internacionais de direitos humanos evidencia um movimento de superação do modelo estritamente estatal de proteção jurídica. Nesse sentido, Piovesan (2024) ressalta que a Constituição Federal de 1988 inaugura uma nova racionalidade constitucional, marcada pela ampliação do diálogo entre o direito interno e o direito internacional, o que contribui para a consolidação de um modelo de proteção mais abrangente e integrado dos direitos fundamentais.

Tais direitos, inclusive, são protegidos por normas constitucionais, possuindo supremacia formal e material, ao mesmo tempo em que, em razão da sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico (Andrade, 2017).

Neste sentido, a garantia dos direitos fundamentais ocorreria de forma conjunta com princípios como a democracia e a separação de poderes, que são

alicerces do Estado Democrático de Direito, correspondendo a uma forma de organização comum para os Estados ocidentais na contemporaneidade (Silva; Silva, 2016).

Diante do exposto, verifica-se que os direitos fundamentais ocupam posição central no ordenamento jurídico brasileiro, não apenas por sua consagração formal na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, mas também por sua função estruturante em relação a todo o sistema normativo. A supremacia formal e material desses direitos decorre tanto de sua hierarquia constitucional quanto de sua densidade axiológica, que lhes confere a capacidade de orientar a produção legislativa, a atuação administrativa e a atividade jurisdicional, funcionando como parâmetro de validade das normas infraconstitucionais.

A abertura material do catálogo constitucional de direitos, prevista no art. 5º, § 2º, da CRFB/88, reforça essa centralidade ao permitir a incorporação de direitos provenientes de tratados internacionais de direitos humanos ao bloco de constitucionalidade material. Essa opção do constituinte evidencia que a proteção da pessoa humana não se limita às fronteiras do Estado nacional, mas se constrói a partir de um diálogo normativo entre o direito interno e o direito internacional, ampliando os mecanismos de tutela jurídica disponíveis.

Nesse cenário, os direitos fundamentais assumem dupla dimensão no federalismo brasileiro. De um lado, configuram-se direitos subjetivos, assegurando posições jurídicas aos indivíduos e à coletividade, e de outro, desempenham uma função objetiva, vinculando os poderes públicos e estruturando a própria organização do Estado Democrático de Direito. Tal característica revela que a efetividade desses direitos depende não apenas de sua previsão normativa, mas também da atuação coordenada das instituições estatais nos diferentes níveis federativos.

É justamente essa articulação entre normas constitucionais, princípios democráticos e repartição de competências que se permite compreender a proteção dos direitos fundamentais como um fenômeno que se manifesta em múltiplos planos no interior do próprio Estado. A democracia e a separação de poderes, ao lado da rigidez constitucional, constituem o suporte institucional necessário para que tais direitos não permaneçam apenas no plano declaratório, mas sejam concretizados de forma progressiva e contínua.

A partir destas premissas, torna-se possível avançar para a análise do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no contexto do

federalismo cooperativo brasileiro. Trata-se, portanto, de um direito de natureza difusa, cuja efetivação exige a atuação integrada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, revelando de modo particularmente evidente a lógica da tutela multinível interna que caracteriza o modelo constitucional brasileiro. No campo ambiental, essa dimensão assume contornos ainda mais relevantes, tendo em vista a natureza difusa e transindividual do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conforme destacam Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2014), a proteção ambiental, enquanto direito fundamental, impõe deveres de proteção ao Estado, exigindo não apenas a abstenção de condutas lesivas, mas também a adoção de medidas positivas voltadas à prevenção e à reparação de danos ambientais. Essa característica evidencia que a tutela ambiental ultrapassa a lógica individualista dos direitos clássicos, exigindo a atuação coordenada de diferentes instâncias estatais e reforçando a necessidade de uma proteção estruturada em múltiplos níveis.

Nesse sentido, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais revela-se especialmente significativa no âmbito ambiental, pois impõe ao Estado o dever de estruturar políticas públicas e mecanismos institucionais capazes de assegurar a efetividade desse direito. Sarlet e Fensterseifer (2014) ressaltam que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se limita à esfera individual, mas se projeta como um verdadeiro princípio estruturante da atuação estatal, orientando a formulação de políticas ambientais e a organização das competências administrativas em um contexto de crescente complexidade socioambiental.

Assim, a compreensão dos direitos fundamentais no Estado Constitucional Brasileiro não pode prescindir de sua dimensão objetiva, que transcende a titularidade individual e impõe deveres estruturais aos poderes públicos. No caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essa dimensão se projeta de forma particularmente intensa, pois não se limita à proteção de interesses subjetivos, mas conforma políticas públicas, estrutura competências administrativas e orienta a atuação normativa dos entes federativos. Assim, a fundamentalidade do meio ambiente não se esgota na garantia individual, mas se expressa como princípio organizador da própria atuação estatal em um contexto de tutela multinível.

3.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO E AS COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

É sabido que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado se encontra expressamente consagrado no art. 225¹⁹, da CRFB/88, sendo reconhecido como um direito de titularidade difusa, pertencente à coletividade e essencial à sadia qualidade de vida.

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Brasil, 1988).

A doutrina constitucional contemporânea reconhece que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ocupa posição central no sistema de direitos fundamentais, não apenas por sua previsão expressa no texto constitucional, mas também por sua estreita vinculação com a dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Sarlet (2012) destaca que os direitos fundamentais desempenham função estruturante no ordenamento jurídico, projetando-se sobre a atuação estatal e orientando a interpretação das normas. No campo ambiental, essa compreensão revela-se ainda mais relevante, uma vez que a proteção do meio ambiente condiciona a própria possibilidade de fruição de outros direitos fundamentais.

Trata-se de um direito fundamental que se projeta para além da esfera individual, impondo deveres tanto ao Poder Público quanto à coletividade, inclusive sob a perspectiva da proteção intergeracional, conforme expressamente previsto no art. 225 acima citado.

A constitucionalização do meio ambiente representa, portanto, um marco relevante do constitucionalismo contemporâneo brasileiro, na medida em que eleva a tutela ambiental ao patamar de valor jurídico estruturante do Estado Democrático de Direito, diretamente vinculado à dignidade da pessoa humana (Andrade, 2017; Silva; Silva, 2016).

¹⁹ O art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de natureza difusa, atribuindo-lhe titularidade coletiva e impondo deveres tanto ao Poder Público quanto à coletividade. A doutrina ambiental constitucional destaca que tal dispositivo inaugura um modelo de proteção intergeracional, no qual a tutela ambiental se projeta para além do presente, alcançando as gerações futuras.

A proteção constitucional do meio ambiente não se limita, contudo, à sua afirmação como direito fundamental. A CRFB/88 estruturou um complexo sistema de repartição de competências ambientais entre os entes federativos, o que evidencia a adoção de uma lógica cooperativa e descentralizada de tutela ambiental. Nesse contexto, a defesa do meio ambiente passa a ser exercida de forma articulada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, configurando uma forma de tutela multinível interna, característica do modelo cooperativo brasileiro (Brasil, 1988).

No plano das competências administrativas, a Constituição Federal de 1988 inovou ao estabelecer, de forma expressa e autônoma, competências materiais comuns aos entes federativos. A distribuição das competências administrativas segue, em linhas gerais, a lógica adotada para as competências legislativas, com a atribuição de serviços e poderes exclusivos à União (art. 21), a definição das atribuições municipais relacionadas ao interesse local e ao cotidiano das cidades (art. 30) e a reserva aos Estados das competências residuais. Ademais, a Carta Constitucional elencou, no art. 23, um rol de competências administrativas comuns, dentre as quais se destacam aquelas relacionadas à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora (Brasil, 1988).

A principal inovação trazida pela CRFB/88 reside no fato de que as competências administrativas deixaram de ser meramente derivadas das competências legislativas correspondentes, passando a possuir disciplina própria. O art. 23 regulamenta a competência material dos entes federativos, abrangendo tanto a prestação de serviços, quanto a adoção de providências administrativas necessárias à implementação das políticas públicas nas matérias ali elencadas. No campo ambiental, isso significa que todos os entes federativos possuem o dever de atuar diretamente na proteção do meio ambiente, independentemente da titularidade legislativa da matéria (Brasil, 1988).

Conforme o entendimento adotado por Andreas Joachim Krell (2005), não se deve conferir interpretação extensiva ao art. 23²⁰, da CRFB/88, no sentido de compreender que ele atribuiria, além das competências administrativas, uma competência legislativa suplementar. Trata-se, portanto, de competências de natureza material, voltadas à execução de políticas públicas e à adoção de medidas

²⁰ O art. 23 da Constituição Federal de 1988 disciplina competências administrativas comuns, de natureza material, não se confundindo com competências legislativas suplementares.

administrativas concretas, o que reforça a distinção entre as esferas legislativa e administrativa no âmbito da tutela ambiental.

A dificuldade de delimitação precisa dos limites de atuação de cada ente federativo no exercício da competência administrativa comum levou o constituinte originário a prever, no parágrafo único do art. 23, a edição de lei complementar destinada a fixar normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Tal previsão tinha como objetivo conferir maior clareza, coordenação e eficiência à atuação federativa, especialmente em áreas sensíveis como a proteção ambiental (Brasil, 1988).

Todavia, durante um longo período após a promulgação da Constituição, a ausência dessa lei complementar comprometeu a efetividade do modelo cooperativo idealizado pelo constituinte. O reconhecimento dessa dificuldade política e técnica resultou na alteração do parágrafo único do art. 23 pela Emenda Constitucional nº 53, que passou a prever a edição de leis complementares destinadas a disciplinar a cooperação federativa em diferentes áreas, como saúde, educação e meio ambiente.

No âmbito da política ambiental, essa lacuna normativa motivou o encaminhamento, em janeiro de 2007, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, do Projeto de Lei Complementar nº 388/2007, destinado a fixar normas de cooperação administrativa decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, à preservação das florestas, da fauna e da flora, bem como ao combate à poluição. O referido projeto foi elaborado a partir de um processo de discussão institucional envolvendo órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela execução da política ambiental.

A regulamentação dessa cooperação federativa em matéria ambiental foi concretizada com a promulgação da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011²¹, que estabeleceu normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no exercício das competências administrativas decorrentes do art. 23 da Constituição Federal.

A referida lei buscou conferir maior clareza à repartição das atribuições administrativas ambientais, especialmente no que se refere ao licenciamento, à fiscalização e à aplicação de sanções administrativas, adotando como critério

²¹ A Lei Complementar nº 140/2011 regulamenta o art. 23 da Constituição Federal e estabelece normas de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício das competências administrativas relacionadas à proteção ambiental (Santana; Leuzinger; Silva, 2019).

orientador a predominância do interesse e a capacidade administrativa do ente federativo responsável pela atividade ou empreendimento. Ao disciplinar essas atribuições, a LC nº 140/2011 procurou reduzir conflitos de competência e sobreposições administrativas, fortalecendo a lógica do federalismo cooperativo na gestão ambiental brasileira.

Nesse sentido, a LC nº 140/2011 constituiu um importante instrumento de concretização da tutela multinível ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, pois organizou a atuação coordenada dos diferentes níveis federativos na implementação das políticas públicas de proteção ambiental.

Um dos aspectos mais relevantes desse modelo normativo consiste no reconhecimento expresso do critério da predominância do interesse como elemento orientador da definição da competência administrativa ambiental. De acordo com esse critério, a atuação dos entes federativos deve observar a predominância do interesse nacional, regional ou local, sem afastar a atuação subsidiária dos demais entes, o que reforça a lógica cooperativa da tutela ambiental.

A lógica cooperativa da tutela ambiental é ainda reforçada pela previsão de atuação imediata de qualquer ente federativo diante da iminência ou ocorrência de dano ambiental. Nessa hipótese, o ente que tiver conhecimento do fato deve agir para evitar ou cessar o dano, comunicando posteriormente o ente federativo originalmente responsável para as providências cabíveis, o que revela uma concepção de solidariedade federativa em matéria ambiental.

No plano das competências legislativas, a CRFB/88 adotou o modelo da competência concorrente em matéria ambiental, conforme disposto no art. 24, inciso VI. Nesse regime, compete à União estabelecer normas gerais sobre proteção do meio ambiente, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal o exercício da competência suplementar, com vistas a atender às peculiaridades regionais. Aos Municípios, por sua vez, incumbe legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do art. 30, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

A repartição constitucional de competências ambientais revela uma escolha política do constituinte por um modelo descentralizado e cooperativo, mas não elimina, por si só, os riscos de fragmentação normativa e conflitos de atribuição. A ausência de mecanismos institucionais suficientemente claros de coordenação entre os entes federativos frequentemente resulta em sobreposição de atos administrativos,

morosidade decisória e insegurança jurídica, especialmente em atividades de alto impacto ambiental. Dessa forma, embora a CRFB/88 forneça as bases normativas para uma tutela multinível ambiental, sua efetividade depende da construção de arranjos cooperativos capazes de harmonizar os diferentes níveis de atuação estatal.

Assim, essa dimensão objetiva do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado revela-se particularmente compatível com a lógica da tutela multinível, uma vez que a efetividade da proteção ambiental depende da atuação coordenada de diferentes níveis de governo. Conforme destacam Sarlet e Fensterseifer (2014), a proteção ambiental exige a articulação entre normas constitucionais, legislação infraconstitucional e instrumentos internacionais, evidenciando que a garantia desse direito não se limita a um único plano normativo, mas se desenvolve a partir da interação entre múltiplas esferas de proteção.

3.3 A APLICAÇÃO DA TUTELA MULTINÍVEL NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A aplicação da tutela multinível²² na proteção ambiental manifesta-se de forma particularmente complexa no contexto brasileiro, em razão da estrutura federativa cooperativa delineada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e da crescente interação entre normas internas e compromissos internacionais assumidos pelo Estado. Diferentemente de sistemas supranacionais consolidados, como o europeu, o modelo brasileiro de tutela multinível ambiental desenvolveu-se predominantemente no plano interno, por meio da articulação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sem prejuízo da influência exercida pelo Direito Internacional Ambiental²³.

O art. 225, da CRFB/88²⁴ consagra o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de titularidade difusa, impondo deveres tanto ao Poder Público quanto à coletividade. A partir desse dispositivo, a proteção ambiental deixa

²² A expressão “tutela multinível” é utilizada nesta pesquisa para designar a proteção jurídica de direitos fundamentais realizada de forma articulada por diferentes níveis normativos e institucionais, especialmente em contextos federativos, não se confundindo com a existência necessária de um ente supranacional dotado de primazia normativa.

²³ Embora os tratados internacionais ambientais não instituem, no caso brasileiro, um regime supranacional com aplicação direta e automática, eles exercem relevante função interpretativa e orientadora, influenciando a conformação das políticas públicas e a leitura constitucional do direito ao meio ambiente.

²⁴ O reconhecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de natureza difusa implica a superação de uma lógica individualista de titularidade, exigindo mecanismos institucionais capazes de assegurar proteção coletiva e intergeracional.

de ser compreendida como uma política pública setorial e passa a integrar o núcleo normativo do Estado Democrático de Direito, exigindo atuação coordenada e permanente dos diversos níveis de governo. Essa característica reforça a lógica da tutela multinível, uma vez que a efetivação do direito ambiental não pode ser atribuída a um único ente federativo, mas depende de uma ação articulada e compartilhada.

Nesse contexto, o constitucionalismo ambiental multinível, conforme desenvolvido por Milena Petters Melo (2024), oferece uma chave interpretativa relevante para compreender a dinâmica contemporânea da proteção ambiental. Segundo a autora, o constitucionalismo ambiental multinível é alimentado pelo diálogo e pelas tensões entre diferentes níveis de normatividade e instâncias de proteção, especialmente nas relações entre o plano internacional e os sistemas constitucionais internos. Essa interação não se dá de forma hierárquica rígida, mas por meio de processos dialógicos que ampliam a abertura cognitiva do Direito Constitucional, permitindo a incorporação de novos valores, saberes e práticas voltadas à sustentabilidade socioambiental.

A tutela multinível ambiental, nesse sentido, não se limita à repartição formal de competências, mas envolve uma compreensão mais ampla da democracia socioambiental, que pressupõe participação, corresponsabilidade e politização das decisões relacionadas ao cuidado com o mundo comum. Milena P. Melo (2024) destaca que a proteção ambiental, nos diferentes níveis normativos, exige responsabilidade ética e solidariedade institucional, de modo a enfrentar as múltiplas formas de empobrecimento ambiental e social que marcam o cenário contemporâneo de crise ecológica e emergência climática.

No plano interno, a aplicação da tutela multinível ambiental encontra fundamento direto no modelo de arranjo cooperativo²⁵ adotado pela CRFB/88. Os art. 23, VI e VII, e 24, VI, VII e VIII, da Carta Constitucional estabelecem um regime de competências comuns e concorrentes em matéria ambiental, impondo aos entes federativos o dever de atuar de forma coordenada na proteção do meio ambiente, no combate à poluição e na preservação das florestas, da fauna e da flora (Brasil, 1988). Essa repartição normativa evidencia, inclusive, que o constituinte optou por um

²⁵ No federalismo cooperativo brasileiro, a repartição de competências ambientais não se estrutura a partir de fronteiras rígidas de atuação, mas por meio de sobreposições funcionais que demandam coordenação, diálogo institucional e atuação subsidiária entre os entes federativos.

modelo de gestão ambiental compartilhada, afastando soluções centralizadoras ou excessivamente fragmentadas.

A análise desenvolvida por Marcus Ianoni (2022) demonstra que o modelo cooperativo brasileiro, especialmente no campo ambiental, evoluiu de forma pendular entre centralização e descentralização, tendendo, nas últimas décadas, à consolidação de arranjos institucionais multiníveis e multissetoriais. Segundo o autor, a complexidade das políticas ambientais impede a adoção de modelos rígidos de repartição de competências, exigindo soluções flexíveis, adaptáveis às capacidades estatais dos diferentes entes e às especificidades territoriais de cada política pública.

Nesse sentido, a aplicação concreta da tutela multinível ambiental demanda sistemas de gestão e regulação capazes de integrar diferentes níveis de governo e múltiplas agências, em uma lógica de cooperação contínua. Ianoni (2022) sustenta que o ideal normativo do arranjo cooperativo não reside na busca por um grau fixo de centralização, mas na construção de arranjos institucionais que permitam o compartilhamento de funções, a troca de informações e o apoio mútuo entre os entes federativos, especialmente diante das desigualdades de capacidades administrativas e técnicas existentes no território nacional.

A gestão ambiental cooperativa multinível, nessa perspectiva, pode materializar-se por meio de consórcios públicos, órgãos colegiados intergovernamentais, bases de dados compartilhadas e mecanismos de coordenação liderados por agências centrais, sem prejuízo da execução descentralizada das políticas ambientais. Trata-se, portanto, de um modelo que reconhece a intersetorialidade das questões ambientais e a necessidade de integração horizontal e vertical entre os entes federativos, superando a fragmentação administrativa e normativa.

Sob a perspectiva jurídico-institucional, a efetivação da tutela multinível ambiental também se manifesta por meio da atuação dos órgãos de controle e do Poder Judiciário, responsáveis por assegurar a observância das normas constitucionais e infraconstitucionais relacionadas à proteção do meio ambiente.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, por exemplo, desempenha papel relevante na interpretação das normas constitucionais ambientais, especialmente no que se refere à delimitação das competências federativas e à garantia da efetividade do art. 225, da CRFB/88.

A jurisprudência constitucional tem reconhecido que a proteção ambiental constitui valor estruturante do ordenamento jurídico brasileiro, devendo orientar a atuação dos poderes públicos em todos os níveis federativos. Desse modo, o controle jurisdicional contribui para a harmonização das diferentes esferas normativas e institucionais que compõem o sistema de proteção ambiental, reforçando a lógica da tutela multinível no âmbito do Estado Constitucional.

Ademais, a tutela multinível ambiental também se expressa na articulação entre diferentes instrumentos normativos e institucionais voltados à implementação das políticas públicas ambientais. Instrumentos como o licenciamento ambiental, o zoneamento ecológico-econômico, os planos de manejo de unidades de conservação e os sistemas de monitoramento territorial constituem mecanismos por meio dos quais se materializa a cooperação entre os entes federativos e entre diferentes órgãos da administração pública. Tais instrumentos revelam que a proteção ambiental não depende apenas da produção normativa, mas também da construção de arranjos institucionais capazes de integrar planejamento, fiscalização e gestão territorial em múltiplas escalas de atuação estatal.

Além disso, a tutela multinível ambiental no Brasil é influenciada pelos compromissos internacionais assumidos pelo Estado em matéria ambiental, como convenções multilaterais e acordos climáticos. Ainda que tais instrumentos não instituem um regime supranacional dotado de primazia normativa, eles exercem relevante papel interpretativo e orientador, contribuindo para a conformação das políticas públicas e para a leitura constitucional e integrada do art. 225. Nesse ponto, o constitucionalismo ambiental multinível permite, portanto, compreender como normas internacionais e constitucionais dialogam de forma complementar, ampliando o horizonte normativo da proteção ambiental.

A aplicação da tutela multinível na proteção ambiental também pode ser compreendida a partir da evolução institucional das políticas ambientais brasileiras, que gradualmente passaram a incorporar mecanismos de cooperação entre diferentes níveis de governo e entre distintos atores institucionais.

A proteção do meio ambiente no Brasil, conforme ressaltado por Adriana Maria Magalhães de Moura (2016), por exemplo, não se desenvolveu de forma repentina, mas resultou de um processo histórico de construção normativa e institucional iniciado ainda nas primeiras décadas do século XX, com a edição de

diplomas legais voltados à gestão dos recursos naturais, como o Código de Águas e o Código Florestal.

Tais marcos iniciais representaram os primeiros esforços estatais para disciplinar o uso dos recursos naturais, ainda que sob uma perspectiva predominantemente econômica e voltada à exploração racional desses recursos (Moura, 2016).

E assim, com o avanço das discussões ambientais no cenário internacional e a crescente percepção dos impactos socioambientais decorrentes do processo de industrialização e expansão econômica, a política ambiental brasileira passou a se estruturar de forma mais sistemática, especialmente a partir da segunda metade do século XX.

Nesse processo, destaca-se a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Federal nº 6.938/81²⁶, que estabeleceu instrumentos jurídicos e administrativos voltados à proteção ambiental e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Esse sistema institucional passou a reunir órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela implementação das políticas ambientais, configurando um modelo de gestão ambiental que pressupõe cooperação entre diferentes níveis de governo (Santana; Leuzinger; Silva, 2019).

A criação do SISNAMA representou um marco importante para a institucionalização da gestão ambiental no Brasil, pois estabeleceu um arranjo institucional que busca integrar diferentes órgãos e níveis administrativos na implementação das políticas públicas ambientais. No entanto, a efetividade desse modelo depende da capacidade de articulação entre as instituições que compõem o referido sistema.

Conforme observam Santana, Leuzinger e Silva (2019), a cooperação federativa na proteção ambiental ainda enfrenta desafios significativos, sobretudo em razão da atuação frequentemente descoordenada entre os órgãos responsáveis pela gestão ambiental nos diferentes níveis federativos. Em muitos casos, a ausência de mecanismos efetivos de cooperação ou a precariedade de sua implementação compromete a atuação integrada das instituições responsáveis pela proteção

²⁶ A Lei Federal nº 6.938/81 instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), responsável pela articulação entre os diferentes órgãos e entidades encarregados da proteção ambiental no Brasil (Santana; Leuzinger; Silva, 2019).

ambiental, resultando em sobreposições de competências ou lacunas na atuação estatal.

Essa realidade revela que a tutela multinível ambiental não se resume à simples existência de normas que atribuem competências compartilhadas aos entes federativos. Na prática, a efetividade desse modelo depende da construção de mecanismos institucionais capazes de viabilizar a cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140/2011, conforme mencionada anteriormente, desempenha papel relevante ao estabelecer normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício das competências administrativas em matéria ambiental. Essa legislação busca conferir maior clareza à repartição de atribuições entre os entes federativos, especialmente no que se refere ao licenciamento ambiental e à fiscalização de atividades potencialmente poluidoras.

Contudo, a existência de instrumentos normativos destinados a promover a cooperação federativa não garante, por si só, a efetividade da gestão ambiental compartilhada. Conforme apontam Santana, Leuzinger e Silva (2019), a celebração de instrumentos de cooperação entre os entes federativos ainda ocorre de forma limitada, sendo possível identificar lacunas significativas na articulação entre os órgãos ambientais.

Essa constatação, inclusive, levou os autores a caracterizar o federalismo cooperativo brasileiro na área ambiental como um modelo ainda incompleto, no qual a cooperação entre os entes federativos muitas vezes se apresenta de forma apenas aparente, sem a efetiva implementação de mecanismos institucionais capazes de promover uma atuação verdadeiramente integrada.

A literatura especializada sobre federalismo ambiental também destaca que a complexidade das políticas públicas ambientais exige arranjos institucionais flexíveis e adaptáveis às especificidades de cada política pública. Lorena Carvalho Linck e Marcus Ianoni (2022) argumentam que, diante da natureza multissetorial das questões ambientais, a adoção de modelos rígidos de repartição de competências pode se mostrar inadequada para lidar com problemas que demandam atuação conjunta de diferentes níveis de governo. Para os autores, a gestão ambiental deve ser orientada por um sistema multinível de regulação e gestão, no qual o grau de centralização ou

descentralização das políticas públicas varia conforme as características específicas de cada área de atuação.

Nesse sentido, a tutela multinível ambiental deve ser compreendida como um modelo institucional que busca conciliar diferentes níveis de governança na formulação e implementação das políticas ambientais. Esse modelo não pressupõe necessariamente a predominância de um único nível decisório, mas sim a construção de mecanismos de coordenação capazes de integrar as ações dos diferentes entes federativos.

A cooperação institucional, nesse contexto, constitui elemento fundamental para a efetividade das políticas ambientais, especialmente em um país de dimensões continentais como o Brasil, no qual as desigualdades regionais e as diferenças de capacidade administrativa entre os entes federativos podem dificultar a implementação uniforme das políticas públicas ambientais (Linck; Ianoni, 2022).

Nesse sentido, a análise do federalismo ambiental brasileiro também revela que a dinâmica de centralização e descentralização das políticas ambientais tem variado ao longo do tempo. De acordo com Ianoni (2022), o modelo cooperativo brasileiro evoluiu de forma pendular, alternando momentos de maior centralização decisória com períodos de maior descentralização das políticas públicas. Nos últimos anos, entretanto, observa-se a tendência de consolidação de arranjos institucionais mais complexos, caracterizados pela interação entre diferentes níveis de governo e pela participação de múltiplos atores institucionais na formulação e implementação das políticas ambientais.

Esse processo evidencia que a governança ambiental contemporânea tende a assumir características cada vez mais multiníveis e multissetoriais. A proteção do meio ambiente, nesse contexto, não pode ser compreendida como responsabilidade exclusiva de um único ente federativo ou de um único órgão administrativo. Ao contrário, a efetividade das políticas ambientais depende da capacidade das instituições públicas de estabelecer mecanismos de cooperação e coordenação entre diferentes níveis de governo e entre diferentes áreas da administração pública (Ianoni, 2022).

Além da dimensão federativa, a tutela multinível ambiental também se manifesta na interação entre o direito interno e os compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro em matéria ambiental. A crescente relevância das questões ambientais no cenário internacional tem levado à celebração de diversos

tratados e acordos multilaterais voltados à proteção da biodiversidade, à mitigação das mudanças climáticas e à promoção do desenvolvimento sustentável.

Embora tais instrumentos não estabeleçam, no caso brasileiro, um sistema supranacional dotado de primazia normativa direta, conforme demonstrado anteriormente, eles exercem influência significativa sobre a formulação das políticas ambientais domésticas e sobre a interpretação das normas constitucionais relacionadas à proteção ambiental.

Nesse contexto, o constitucionalismo ambiental multinível, conforme desenvolvido por Melo (2024), oferece uma perspectiva analítica relevante para compreender a forma pela qual diferentes níveis normativos interagem na construção da proteção ambiental contemporânea. Segundo a autora citada, a proteção ambiental se desenvolve a partir de um processo de diálogo entre diferentes níveis de normatividade, envolvendo tanto os sistemas constitucionais internos quanto as normas e princípios oriundos do direito internacional ambiental. Esse processo de interação normativa contribui para ampliar o horizonte interpretativo das normas ambientais e para fortalecer os mecanismos de proteção do meio ambiente.

A abordagem multinível do constitucionalismo ambiental também evidencia que a proteção do meio ambiente está diretamente relacionada à construção de uma democracia socioambiental, na qual diferentes atores sociais participam da formulação e implementação das políticas ambientais. Nesse modelo, a proteção ambiental não é concebida apenas como atribuição do Estado, mas como responsabilidade compartilhada entre instituições públicas, sociedade civil e comunidade internacional. A participação social, a transparência institucional e a cooperação entre diferentes níveis de governança tornam-se, portanto, elementos essenciais para a efetividade da tutela ambiental (Melo, 2024).

Diante desse cenário, a tutela multinível ambiental deve ser compreendida como um processo em permanente construção, no qual diferentes níveis normativos e institucionais interagem na busca por soluções para os desafios socioambientais contemporâneos. A complexidade das questões ambientais exige a superação de modelos centralizados ou fragmentados de governança, favorecendo a construção de arranjos institucionais baseados na cooperação, na responsabilidade compartilhada e na solidariedade intergeracional.

Nesse sentido, a tutela multinível não se representa apenas como uma característica estrutural do sistema jurídico ambiental brasileiro, mas também como

uma condição necessária para a efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado conforme disposto constitucionalmente.

Desse modo, a tutela multinível ambiental, no contexto brasileiro, não pode ser compreendida como um modelo acabado, mas sim como um processo em construção, marcado por tensões institucionais, assimetrias de capacidade administrativa e desafios de coordenação federativa. A experiência nacional demonstra que a simples coexistência de múltiplos níveis normativos não assegura, por si só, maior proteção ambiental. Ao contrário, somente a harmonização entre esses níveis, orientada por princípios de cooperação, subsidiariedade e solidariedade intergeracional, pode conferir efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É justamente nesse contexto de governança ambiental multinível que se insere a regulação de atividades econômicas com relevante potencial de impacto ambiental, como a silvicultura, cuja disciplina normativa exige a atuação coordenada de diferentes níveis de governo e a observância de compromissos ambientais nacionais e internacionais.

As discussões relacionadas à tutela multinível ambiental assumem especial relevância quando examinadas à luz de atividades econômicas submetidas simultaneamente a diferentes regimes normativos, como ocorre com a silvicultura. A disciplina jurídica do setor envolve normas constitucionais, legislação federal, regulamentações estaduais e municipais, além da influência exercida por compromissos internacionais voltados à proteção ambiental e ao desenvolvimento sustentável.

Tal realidade evidencia a existência de múltiplos centros de produção normativa e de tomada de decisões, circunstância esta que torna a silvicultura um campo fértil para a análise das potencialidades e dos limites da tutela multinível ambiental no Brasil, consoante será mais bem delineado a seguir.

4 A REGULAÇÃO AMBIENTAL E A TUTELA MULTINÍVEL APLICADA À SILVICULTURA

A análise da regulação ambiental no contexto da silvicultura não pode ser dissociada da dinâmica do constitucionalismo multinível, na qual diferentes níveis normativos e institucionais interagem na proteção de direitos fundamentais. Como destacam Piovesan e Hernandez (2023), a construção de uma tutela efetiva dos direitos humanos na contemporaneidade depende do diálogo entre ordens jurídicas distintas, o que se revela especialmente relevante em matérias complexas como a proteção ambiental.

A proteção do meio ambiente no contexto contemporâneo demanda a construção de instrumentos jurídicos e institucionais capazes de articular diferentes níveis de governo e múltiplos atores sociais na formulação e implementação de políticas públicas ambientais. No ordenamento jurídico brasileiro, essa necessidade manifesta-se de maneira particularmente evidente em razão da estrutura federativa do Estado e da complexidade dos problemas socioambientais enfrentados pelo país.

Nesse cenário, a noção de tutela multinível apresenta-se como um referencial analítico relevante para compreender a forma pela qual normas, instituições e políticas ambientais se organizam e se articulam entre diferentes esferas de poder.

Conforme analisado nos capítulos anteriores, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consolidou um modelo de federalismo cooperativo que atribui competências compartilhadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios no campo da proteção ambiental. Esse arranjo institucional estabelece um sistema de governança ambiental baseado na cooperação federativa, no qual a formulação de normas, a execução de políticas públicas e a fiscalização ambiental são distribuídas entre os diversos entes federativos.

Tal configuração evidencia que a proteção do meio ambiente, enquanto direito fundamental de titularidade difusa, depende da atuação coordenada de diferentes níveis de governo, revelando a presença de uma lógica multinível no interior do próprio ordenamento jurídico brasileiro.

No âmbito das atividades econômicas que interagem diretamente com os recursos naturais, essa dinâmica regulatória torna-se ainda mais evidente. A silvicultura, entendida como o conjunto de práticas voltadas ao cultivo e manejo de florestas plantadas para fins produtivos, constitui um exemplo expressivo dessa

interação entre atividade econômica, regulação ambiental e governança multinível. Nas últimas décadas, o setor florestal brasileiro experimentou significativa expansão territorial e produtiva, impulsionado pela crescente demanda por madeira, celulose e outros produtos de base florestal, bem como pela favorabilidade ambiental do território nacional para o desenvolvimento dessas atividades.

Estudos recentes indicam que a área destinada à silvicultura no Brasil apresentou crescimento expressivo nas últimas décadas, refletindo mudanças importantes no uso e ocupação do solo. A partir de dados do projeto MapBiomass²⁷, Clayton Alcarde Alvares e Reginaldo Gonçalves Mafía (2023) apontam que as áreas de florestas plantadas no país passaram de aproximadamente 2,8 milhões de hectares em 1991 para cerca de 8,8 milhões de hectares em 2021, representando um aumento superior a 300% no período analisado.

Esse processo de expansão territorial ocorreu, em grande medida, sobre áreas anteriormente destinadas à pastagem ou a outros usos agropecuários, revelando transformações relevantes na dinâmica de ocupação do território brasileiro.

A expansão da silvicultura, entretanto, não pode ser compreendida apenas sob a perspectiva econômica ou produtiva. Trata-se de uma atividade que envolve múltiplas dimensões jurídicas, ambientais e institucionais, exigindo a atuação coordenada de diferentes níveis de governo, bem como a observância de normas nacionais e compromissos internacionais relacionados à proteção ambiental, ao uso sustentável dos recursos naturais e à mitigação das mudanças climáticas.

Nesse sentido, a regulação da silvicultura insere-se, portanto, em um sistema mais amplo de governança ambiental, no qual diferentes instâncias normativas e institucionais interagem na definição das regras que orientam o uso e a gestão dos recursos florestais.

Diante desse contexto, o presente capítulo tem como objetivo analisar de que maneira a lógica da tutela multinível se manifesta na regulação ambiental aplicada à silvicultura no Brasil. Para tanto, inicialmente será examinada a atuação dos diferentes níveis institucionais na proteção ambiental, destacando o papel desempenhado por entes subnacionais, nacionais e por instâncias internacionais na formulação e implementação de políticas ambientais.

²⁷ Disponível em: <https://brasil.mapbiomas.org/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

Em seguida, será abordada a influência da agenda ambiental internacional sobre a regulação das atividades florestais, evidenciando como compromissos globais relacionados à sustentabilidade e às mudanças climáticas impactam a gestão dos recursos naturais no plano doméstico.

Por fim, será analisada a regulamentação multinível da silvicultura no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase nos instrumentos normativos e institucionais que estruturam a atuação cooperativa dos entes federativos na gestão ambiental.

4.1 A ATUAÇÃO DE ENTES SUBNACIONAIS, NACIONAIS E INTERNACIONAIS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

A proteção ambiental no Brasil insere-se em um arranjo institucional marcado pela atuação simultânea de diferentes níveis de governo, característica típica do federalismo cooperativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Nesse modelo, a tutela do meio ambiente não é atribuída exclusivamente a um único ente federativo, mas compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o que exige mecanismos de coordenação e cooperação capazes de articular as diversas esferas administrativas envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas ambientais.

A CRFB/88 consolidou esse modelo ao estabelecer competências comuns e concorrentes em matéria ambiental, especialmente por meio dos art. 23 e 24, que determinam a atuação conjunta dos entes federativos na proteção do meio ambiente, no combate à poluição e na preservação dos recursos naturais (Brasil, 1988). Tal estrutura normativa revela uma opção constitucional por um sistema descentralizado de gestão ambiental, no qual diferentes níveis governamentais participam da formulação e execução das políticas ambientais, configurando um sistema de governança multinível.

Nesse contexto, Linck e Ianoni (2022) destacam que o federalismo cooperativo brasileiro constitui um arranjo institucional voltado à articulação entre diferentes níveis de governo na condução de políticas públicas complexas, como a política ambiental. Segundo os autores, a própria natureza multissetorial das questões ambientais demanda modelos flexíveis de coordenação federativa, capazes de

acomodar diferentes graus de centralização ou descentralização conforme as necessidades específicas de cada política pública.

Dessa forma, em vez de estruturas institucionais rígidas, o modelo mais adequado para lidar com a complexidade da governança ambiental seria um sistema multinível de gestão e regulação, no qual a União, os Estados e os Municípios atuam de maneira articulada, levando em consideração variáveis concretas como capacidades administrativas e especificidades territoriais.

A trajetória da política ambiental brasileira evidencia a construção gradual desse sistema de governança compartilhada. Conforme observa Moura (2016), os primeiros marcos normativos relacionados à gestão dos recursos naturais remontam à década de 1930, com a edição do Código de Águas e do Código Florestal.

Desde então, o país avançou progressivamente na consolidação de instrumentos legais e institucionais voltados à proteção ambiental, culminando na criação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), conforme mencionado anteriormente, diploma normativo responsável por um marco fundamental na organização institucional da política ambiental brasileira ao instituir o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), com o propósito de estruturar a atuação coordenada dos órgãos ambientais nos diferentes níveis federativos.

O SISNAMA foi concebido como um sistema descentralizado de gestão ambiental, no qual órgãos federais, estaduais e municipais exercem funções complementares na implementação da política ambiental. A lógica desse arranjo institucional baseia-se na cooperação entre os entes federativos, considerando a dimensão continental do território brasileiro e a diversidade de contextos socioambientais existentes no país. Nesse sentido, a efetividade da política ambiental depende, em grande medida, da capacidade de articulação entre os diferentes órgãos que compõem esse sistema.

Entretanto, apesar da previsão normativa de cooperação federativa, a literatura aponta que a atuação conjunta entre os entes federativos nem sempre ocorreu de maneira plenamente articulada. Santana, Leuzinger e Silva (2019) observam que, embora o ordenamento jurídico brasileiro estabeleça instrumentos voltados à cooperação ambiental, especialmente após a edição da Lei Complementar nº 140/2011, na prática a articulação entre os órgãos integrantes do SISNAMA ainda enfrenta desafios significativos. Os autores argumentam que a cooperação federativa

na proteção ambiental muitas vezes assume um caráter apenas formal, configurando aquilo que denominam de “federalismo cooperativo aparente”.

A Lei Complementar nº 140/2011, conforme visto anteriormente, representou um importante avanço na tentativa de aprimorar esse modelo cooperativo, ao estabelecer normas para a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício das competências administrativas relativas à proteção ambiental.

A referida lei prevê diversos instrumentos de cooperação institucional, tais como acordos administrativos, delegação de atribuições e atuação conjunta entre os órgãos ambientais. Contudo, pesquisas empíricas indicam que a utilização desses mecanismos ainda é limitada, especialmente no âmbito municipal, onde muitas vezes inexistem estruturas administrativas adequadas para o exercício pleno das competências ambientais (Santana; Leuzinger; Silva, 2019).

Diante desse cenário, torna-se evidente que a proteção ambiental no Brasil depende não apenas da previsão normativa de competências compartilhadas, mas também da construção efetiva de mecanismos institucionais capazes de promover a cooperação entre os diferentes níveis de governo. A complexidade dos problemas ambientais contemporâneos exige uma atuação integrada e coordenada entre os entes federativos, bem como o fortalecimento das capacidades administrativas das instituições responsáveis pela gestão ambiental.

Assim, a governança ambiental brasileira pode ser compreendida como um sistema multinível de regulação e gestão, no qual diferentes esferas institucionais interagem na formulação e implementação das políticas ambientais. Esse modelo revela que a proteção do meio ambiente ultrapassa a lógica tradicional de centralização estatal, exigindo a participação simultânea de múltiplos atores institucionais e a construção de arranjos cooperativos capazes de enfrentar os desafios socioambientais de forma integrada.

4.2 A AGENDA AMBIENTAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL E A SILVICULTURA

A ampliação dos debates ambientais nas últimas décadas alterou profundamente a forma como os Estados passaram a lidar com os recursos naturais e com as atividades econômicas ligadas ao uso da terra. Problemas como desmatamento, mudanças climáticas, perda da biodiversidade e degradação dos

ecossistemas deixaram de ser compreendidos como questões exclusivamente internas e passaram a integrar uma agenda internacional marcada pela cooperação entre países, organismos multilaterais e instituições ambientais.

A proteção ambiental passou, gradativamente, a ocupar um espaço central nas discussões sobre desenvolvimento, especialmente porque os impactos ambientais ultrapassam fronteiras políticas e afetam de maneira global a qualidade de vida das populações e a estabilidade ecológica do planeta.

Esse movimento internacional repercutiu diretamente nos ordenamentos jurídicos nacionais, sobretudo após a consolidação de uma concepção mais ampla de desenvolvimento sustentável. A ideia de crescimento econômico dissociado da preservação ambiental começou a perder força diante da percepção de que a exploração descontrolada dos recursos naturais produz efeitos ambientais, sociais e econômicos de longo prazo. A proteção ambiental passou, então, a dialogar com temas como direitos humanos, justiça intergeracional e responsabilidade compartilhada entre os Estados.

No campo jurídico, essa transformação contribuiu para o fortalecimento de modelos de proteção construídos a partir da interação entre diferentes níveis normativos. A tutela ambiental contemporânea passou a ser influenciada não apenas pelas constituições nacionais, mas também por tratados internacionais, conferências ambientais e compromissos climáticos assumidos pelos países.

Milena Petters Melo (2024) observa que o constitucionalismo ambiental multinível surge justamente desse processo de diálogo entre ordens jurídicas distintas, permitindo que normas e princípios ambientais internacionais influenciem a interpretação constitucional doméstica e a formulação de políticas públicas ambientais.

Nesse sentido, a silvicultura passou a ocupar posição relevante dentro desse cenário internacional, especialmente porque as florestas plantadas passaram a ser frequentemente associadas às estratégias de mitigação das mudanças climáticas e à transição para modelos econômicos mais sustentáveis. Em diversos países, políticas de reflorestamento e manejo florestal sustentável vêm sendo incorporadas às agendas ambientais como instrumentos voltados à captura de carbono, recuperação de áreas degradadas e redução da pressão sobre florestas nativas.

No caso brasileiro, a atividade florestal possui importância econômica significativa. O país ocupa posição de destaque na produção mundial de madeira,

papel e celulose, além de possuir ampla extensão territorial destinada ao cultivo de espécies como eucalipto e pinus.

O avanço do setor florestal brasileiro também está ligado ao aumento da demanda internacional por produtos de origem florestal e à valorização econômica de práticas produtivas associadas à sustentabilidade. A expansão das chamadas “florestas plantadas” passou a ser apresentada, em muitos discursos institucionais, como alternativa capaz de conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

O próprio Governo Federal, ao justificar a edição da Lei Federal nº 14.876/2024, associou a atividade silvicultural à promoção da economia verde, ao incentivo ao reflorestamento e à ampliação de investimentos sustentáveis no setor florestal brasileiro.

Embora a atividade seja frequentemente vinculada a práticas ambientalmente sustentáveis, a expansão da silvicultura também gera debates importantes relacionados aos seus impactos ecológicos e territoriais. A literatura especializada aponta que monoculturas florestais em larga escala podem provocar alterações significativas na paisagem, pressão sobre recursos hídricos, homogeneização ambiental e substituição de vegetação nativa, especialmente quando a expansão ocorre sem planejamento adequado ou fiscalização eficiente.

Alvares e Mafia (2023) revelam que parte significativa da expansão recente da silvicultura ocorreu em regiões com maior vulnerabilidade climática e ambiental, incluindo áreas de solos arenosos e regiões sujeitas a períodos mais intensos de seca. Os autores também identificaram conversões de áreas naturais para florestas plantadas, embora a maior parte da expansão tenha ocorrido sobre áreas anteriormente ocupadas por pastagens. Essas informações reforçam a percepção de que a atividade, apesar de seu potencial econômico e ambiental, continua exigindo controle jurídico rigoroso e mecanismos efetivos de monitoramento ambiental.

A própria lógica da agenda ambiental internacional ajuda a compreender essa dualidade. Ao mesmo tempo em que a silvicultura pode contribuir para estratégias climáticas e recuperação ambiental, sua expansão também demanda limites jurídicos claros e fiscalização permanente. A proteção ambiental contemporânea não se orienta apenas pela ideia de crescimento econômico sustentável, mas também pela necessidade de prevenir danos ambientais irreversíveis e garantir equilíbrio ecológico para as futuras gerações.

Essa preocupação aparece de maneira evidente nos compromissos ambientais assumidos internacionalmente pelo Brasil. Ainda que o país não integre um sistema supranacional ambiental dotado de força normativa semelhante ao modelo europeu, convenções internacionais e acordos climáticos influenciam diretamente a formulação de políticas públicas ambientais internas.

Piovesan e Hernandes (2024) observam que o constitucionalismo multinível contemporâneo se desenvolve justamente a partir dessa interação entre ordens jurídicas nacionais e internacionais, permitindo a incorporação progressiva de parâmetros internacionais de proteção dos direitos fundamentais.

No campo ambiental, essa interação repercute sobre a interpretação do próprio art. 225, da Constituição Federal (Brasil, 1988). A proteção do meio ambiente deixa de ser analisada exclusivamente sob perspectiva interna e passa a dialogar com compromissos globais relacionados à sustentabilidade, biodiversidade e mudanças climáticas. A silvicultura, por estar diretamente vinculada ao uso dos recursos naturais e à dinâmica territorial, insere-se nesse espaço de tensões entre expansão econômica, preservação ambiental e responsabilidade climática.

A tutela multinível torna-se particularmente relevante nesse contexto porque permite compreender a atuação simultânea de diferentes esferas normativas e institucionais sobre a proteção ambiental. A regulação da atividade florestal brasileira não decorre apenas da legislação interna, mas também da influência de diretrizes internacionais, acordos ambientais e políticas climáticas globais que condicionam a atuação estatal e a própria organização do setor produtivo.

A discussão sobre silvicultura, portanto, não pode ser reduzida a uma análise puramente econômica ou produtiva. O crescimento do setor florestal brasileiro ocorre em um cenário internacional marcado por crescente preocupação ambiental, ampliação dos compromissos climáticos e fortalecimento das exigências relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Isso faz com que a atividade passe a ser constantemente tensionada entre interesses econômicos, limites ecológicos e deveres constitucionais de proteção ambiental.

A experiência brasileira revela justamente essa complexidade. O país possui uma das maiores cadeias produtivas florestais do mundo e, ao mesmo tempo, convive com desafios históricos relacionados à proteção da vegetação nativa, ao uso da terra e à fiscalização ambiental. A agenda ambiental internacional influencia diretamente esse debate ao estimular políticas voltadas à sustentabilidade e ao pressionar os

Estados por maior compromisso com a preservação ambiental e a redução de impactos ecológicos.

Dentro desse cenário, a silvicultura passa a representar um exemplo particularmente expressivo da forma como a tutela ambiental contemporânea se estrutura em múltiplos níveis. A atividade encontra-se submetida simultaneamente à Constituição Federal, à legislação infraconstitucional, à atuação dos entes federativos e à influência de compromissos ambientais internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, e é justamente dessa interação entre diferentes níveis de proteção que surge a lógica multinível aplicada à regulação ambiental da atividade florestal no Brasil.

4.2.1 A influência dos compromissos climáticos internacionais sobre a expansão das florestas plantadas

A crescente inserção das questões ambientais na agenda internacional produziu reflexos significativos sobre a formulação das políticas públicas ambientais dos Estados, especialmente após a consolidação do debate global acerca das mudanças climáticas, da perda da biodiversidade e da necessidade de construção de modelos econômicos compatíveis com a sustentabilidade.

Embora a regulamentação da silvicultura permaneça submetida, em grande medida, às normas internas de cada país, o desenvolvimento da atividade passou a ser influenciado por diretrizes, metas e compromissos assumidos no âmbito internacional, sobretudo aqueles relacionados à mitigação das emissões de gases de efeito estufa e à recuperação da cobertura vegetal.

A preocupação internacional com a proteção ambiental ganhou maior relevância a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972. A partir daquele momento, a temática ambiental passou a ocupar posição de destaque nas discussões internacionais, impulsionando a construção de instrumentos jurídicos voltados à proteção dos recursos naturais e à promoção do desenvolvimento sustentável.

No caso brasileiro, esse movimento internacional contribuiu para o fortalecimento progressivo da política ambiental interna, influenciando a elaboração de marcos normativos que culminaram, posteriormente, na promulgação da

Constituição Federal de 1988 e na consolidação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental (Moura, 2016).

Nas décadas seguintes, o debate ambiental internacional passou a incorporar de forma mais intensa as preocupações relacionadas às mudanças climáticas. A realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, por exemplo, representou importante marco nesse processo, especialmente pela aprovação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e da Convenção sobre Diversidade Biológica.

A partir dessas iniciativas, consolidou-se a percepção de que a proteção ambiental não poderia ser mais tratada exclusivamente como questão doméstica, mas deveria ser enfrentada por meio da cooperação entre os Estados e da construção de compromissos comuns voltados à preservação dos ecossistemas e à redução dos impactos ambientais globais.

Foi nesse contexto que as florestas plantadas passaram a ocupar posição cada vez mais relevante nas estratégias internacionais de enfrentamento das mudanças climáticas. A capacidade das formações florestais de absorver dióxido de carbono da atmosfera fez com que a recuperação de áreas degradadas, a conservação da vegetação nativa e o incentivo ao reflorestamento fossem incorporados às políticas climáticas adotadas em diferentes países. Como consequência, a silvicultura passou a ser frequentemente associada aos debates relacionados à captura de carbono, à transição para uma economia de baixo carbono e à ampliação dos chamados serviços ecossistêmicos.

Essa aproximação entre a atividade florestal e a agenda climática internacional contribuiu para o fortalecimento da imagem das florestas plantadas como instrumento potencialmente capaz de colaborar para a mitigação das mudanças climáticas. A expansão de cultivos destinados à produção de madeira, celulose e biomassa passou a ser apresentada, em diversos contextos, como alternativa para reduzir a pressão sobre florestas nativas e ampliar a oferta de matéria-prima proveniente de fontes renováveis.

Ao mesmo tempo, organismos internacionais, governos e agentes econômicos passaram a estimular práticas de reflorestamento e recuperação de áreas degradadas como parte das estratégias de desenvolvimento sustentável.

Entretanto, a relação entre silvicultura e sustentabilidade ambiental não se apresenta de forma automática ou isenta de controvérsias. Embora as florestas plantadas possam contribuir para a captura de carbono e para a produção de insumos renováveis, parte da literatura ambiental alerta para a necessidade de distinguir os benefícios associados ao reflorestamento da expansão indiscriminada de monoculturas florestais. A substituição de ecossistemas naturais por extensas áreas de cultivo homogêneo pode produzir impactos sobre a biodiversidade, os recursos hídricos e a dinâmica ecológica local, exigindo que a atividade permaneça submetida a mecanismos adequados de controle ambiental.

Essa preocupação torna-se particularmente relevante no contexto brasileiro. O país ocupa posição de destaque no mercado internacional de produtos florestais e apresenta uma das maiores produtividades florestais do mundo, especialmente em razão do cultivo de espécies como eucalipto e pinus.

Ao mesmo tempo, possui vasta diversidade biológica e abriga importantes biomas cuja proteção possui relevância não apenas nacional, mas também global. Em razão dessas características, a expansão das florestas plantadas ocorre em permanente diálogo com os compromissos ambientais assumidos pelo Brasil no cenário internacional.

A influência desses compromissos pode ser observada em diversas iniciativas governamentais voltadas ao fortalecimento da produção florestal sustentável. Entre elas destaca-se a Política Agrícola para Florestas Plantadas, instituída pelo Decreto Federal nº 8.375/2014, bem como a atualização do Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas, realizada em 2024, que estabelece metas para ampliação das áreas cultivadas e busca compatibilizar crescimento econômico, produção florestal e sustentabilidade ambiental. Embora tais instrumentos possuam natureza predominantemente interna, sua formulação ocorre em ambiente fortemente influenciado pelos debates internacionais sobre desenvolvimento sustentável, bioeconomia e redução das emissões de carbono.

Essa interação entre compromissos internacionais e políticas públicas nacionais permite identificar uma das manifestações da tutela multinível na proteção ambiental da silvicultura. Ainda que os tratados ambientais não exerçam controle direto sobre a atividade econômica desenvolvida no território brasileiro, eles influenciam a construção de diretrizes normativas, orientam a formulação de políticas públicas e fornecem parâmetros interpretativos para a atuação dos órgãos

administrativos e jurisdicionais. A proteção ambiental passa, assim, a ser construída a partir da convergência entre diferentes níveis de normatividade, abrangendo normas internacionais, constitucionais, legais e administrativas.

Não se trata, contudo, de um processo livre de tensões. A própria agenda internacional frequentemente busca conciliar objetivos que nem sempre caminham de forma harmônica. Ao mesmo tempo em que incentiva a expansão de atividades relacionadas à economia verde e à captura de carbono, também impõe a necessidade de preservação da biodiversidade, proteção dos recursos naturais e observância dos direitos das populações afetadas pelos empreendimentos econômicos.

A silvicultura, assim, situa-se precisamente nesse ponto de equilíbrio, sendo constantemente apresentada como atividade estratégica para o desenvolvimento sustentável, mas também submetida a questionamentos relacionados aos seus impactos ambientais e territoriais.

Sob essa perspectiva, a agenda climática internacional não pode ser interpretada como fundamento para a flexibilização irrestrita dos mecanismos de controle ambiental aplicáveis à silvicultura. A promoção do reflorestamento e das florestas plantadas não afasta a necessidade de observância dos princípios constitucionais ambientais, tampouco elimina os deveres estatais de prevenção, fiscalização e monitoramento da atividade.

Ao contrário, quanto maior a relevância atribuída às florestas dentro das estratégias globais de sustentabilidade, maior se torna a necessidade de assegurar que sua expansão ocorra em conformidade com os parâmetros jurídicos voltados à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A experiência brasileira revela justamente essa dualidade. De um lado, a silvicultura passou a ser incorporada às estratégias de desenvolvimento sustentável e de fortalecimento da economia de baixo carbono. De outro, a expansão da atividade continua exigindo atuação coordenada dos órgãos ambientais e permanente observância das normas constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental. A influência da agenda internacional, portanto, não substitui a regulação doméstica, mas contribui para reforçar a lógica multinível de proteção ambiental que caracteriza a disciplina jurídica da silvicultura no Brasil.

4.2.2 Governança ambiental aplicada à atividade silvicultural

A crescente complexidade das questões ambientais modificou profundamente a forma como o Estado exerce suas funções de proteção do meio ambiente. Durante muito tempo, predominou a ideia de que caberia exclusivamente ao Poder Público disciplinar o uso dos recursos naturais por meio da edição de normas, da fiscalização administrativa e da aplicação de sanções.

A intensificação dos problemas ambientais nas últimas décadas, contudo, revelou que esse modelo, baseado apenas na atuação estatal, não seria suficiente para enfrentar desafios que ultrapassam fronteiras políticas, econômicas e territoriais. A partir desse cenário, fortaleceu-se a noção de governança ambiental, construída sobre a participação de múltiplos atores públicos e privados na formulação, implementação e acompanhamento das políticas ambientais.

Ao analisar a evolução da política ambiental brasileira, Moura (2016) observa que a proteção do meio ambiente deixou de ser compreendida como responsabilidade exclusiva da Administração Pública. A Constituição da República de 1988 atribuiu ao Poder Público deveres específicos de proteção ambiental, mas também reconheceu que a coletividade possui responsabilidade compartilhada na preservação do patrimônio ambiental.

Essa opção constitucional aproxima-se da moderna concepção de governança, segundo a qual a proteção do meio ambiente pressupõe mecanismos permanentes de cooperação entre Estado, setor produtivo, instituições científicas e sociedade civil.

Essa compreensão decorre da própria redação do art. 225 da Constituição Federal, que estabelece ser dever tanto do Poder Público quanto da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. O dispositivo constitucional rompe com a ideia de uma administração ambiental exclusivamente estatal e introduz uma lógica de corresponsabilidade que amplia o número de sujeitos envolvidos na proteção ambiental.

A governança ambiental passa, assim, a representar uma forma de organização institucional capaz de distribuir responsabilidades entre diferentes atores, sem afastar o papel central exercido pelo Estado na formulação e execução das políticas públicas ambientais.

Paulo Affonso Leme Machado (2024) ressalta que a efetividade do Direito Ambiental depende da atuação integrada dos diversos instrumentos jurídicos e administrativos destinados à proteção dos recursos naturais. Para o autor, a existência

de normas protetivas somente produz resultados concretos quando acompanhada por mecanismos de fiscalização, monitoramento, planejamento e participação social. A tutela ambiental, portanto, não se restringe à produção legislativa, mas envolve um conjunto articulado de instituições e procedimentos voltados à prevenção de danos ambientais e ao uso racional dos recursos naturais.

Essa lógica aproxima a governança ambiental da própria ideia de tutela multinível desenvolvida ao longo desta pesquisa. Em ambos os casos, observa-se a superação de modelos centralizados de tomada de decisão, substituídos por estruturas cooperativas nas quais diferentes níveis institucionais compartilham responsabilidades.

A proteção ambiental deixa de ser executada exclusivamente por um único órgão ou esfera de governo e passa a depender da atuação coordenada entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios, órgãos administrativos especializados, Poder Judiciário, Ministério Público, setor produtivo e sociedade civil.

Linck e Ianoni (2022) afirmam que a gestão ambiental brasileira deve ser compreendida como um sistema multinível justamente porque envolve diferentes centros de decisão interdependentes. Segundo os autores, a complexidade das políticas ambientais impede a adoção de modelos rígidos de repartição de competências, tornando necessária a construção de arranjos institucionais flexíveis capazes de acomodar as particularidades de cada política pública.

A governança ambiental, sob essa perspectiva, constitui importante mecanismo de coordenação entre os diversos níveis de governo, permitindo que as decisões sejam compartilhadas de acordo com as capacidades administrativas e técnicas de cada ente federativo.

No âmbito da silvicultura, essa estrutura torna-se particularmente relevante. A atividade florestal apresenta características que extrapolam os limites de uma única política pública. Seu desenvolvimento envolve aspectos econômicos, ambientais, fundiários, climáticos, agrícolas e sociais, exigindo constante interação entre diferentes órgãos governamentais e instituições privadas.

O plantio comercial de espécies como eucalipto e pinus, por exemplo, demanda observância simultânea das normas relativas ao licenciamento ambiental, à proteção da vegetação nativa, à conservação dos recursos hídricos, ao Cadastro Ambiental Rural, à recuperação de áreas degradadas e ao cumprimento das exigências previstas no Código Florestal.

Em razão dessa multiplicidade de aspectos, a governança ambiental aplicada à silvicultura ultrapassa a atuação isolada dos órgãos ambientais. O planejamento da atividade depende da integração entre instituições responsáveis pelo desenvolvimento agrícola, pela gestão fundiária, pela fiscalização ambiental e pela formulação das políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas e ao desenvolvimento sustentável. Essa articulação institucional permite que decisões relacionadas ao uso do solo sejam tomadas considerando não apenas a produtividade econômica das florestas plantadas, mas também os impactos ambientais decorrentes da expansão territorial da atividade.

A Política Nacional do Meio Ambiente oferece importante fundamento jurídico para essa atuação integrada. Como visto anteriormente, desde sua instituição, em 1981, a Lei Federal nº 6.938 estruturou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) justamente para permitir a coordenação entre diferentes órgãos e entidades responsáveis pela gestão ambiental brasileira. Embora concebido anteriormente à Constituição Federal de 1988, o SISNAMA foi plenamente incorporado ao modelo constitucional cooperativo, tornando-se uma das principais expressões da governança ambiental no ordenamento jurídico nacional.

A Lei Complementar nº 140/2011 aprofundou essa lógica ao regulamentar a cooperação administrativa entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao estabelecer critérios objetivos para a distribuição das competências relacionadas ao licenciamento ambiental, à fiscalização e ao exercício do poder de polícia ambiental, a norma buscou reduzir conflitos administrativos e racionalizar a atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA. A governança ambiental passa, assim, a apoiar-se não apenas na repartição constitucional de competências, mas também em mecanismos concretos de coordenação administrativa entre os diferentes níveis federativos.

Apesar dos avanços proporcionados por esse modelo cooperativo, sua implementação ainda enfrenta limitações práticas. Linck e Iaconi (2022) observam que a simples existência de competências compartilhadas não assegura, automaticamente, atuação integrada entre os entes federativos. Diferenças de capacidade técnica, restrições orçamentárias, estruturas administrativas desiguais e dificuldades de comunicação institucional frequentemente comprometem a efetividade das políticas ambientais.

Em consequência, determinadas regiões apresentam elevado nível de fiscalização, enquanto outras enfrentam déficits estruturais que reduzem

significativamente a capacidade estatal de acompanhamento das atividades econômicas.

No caso específico da silvicultura, essas desigualdades tornam-se ainda mais perceptíveis em razão da rápida expansão territorial das florestas plantadas observada nas últimas décadas. Municípios de pequeno porte frequentemente não dispõem de equipes técnicas especializadas para acompanhar empreendimentos florestais de maior complexidade, o que acaba transferindo parcela significativa das atividades de fiscalização aos órgãos estaduais.

Em outras situações, surgem dúvidas quanto à competência administrativa para conduzir determinados procedimentos de licenciamento, especialmente quando os impactos ambientais ultrapassam os limites territoriais de um único ente federativo.

Sob outra perspectiva, também merece reflexão o crescente protagonismo assumido pelo setor privado na implementação de práticas de governança ambiental. Grandes empresas do segmento florestal passaram a adotar padrões internacionais de sustentabilidade, programas de monitoramento ambiental e mecanismos voluntários de certificação que frequentemente ultrapassam as exigências mínimas estabelecidas pela legislação brasileira.

Ainda que esses instrumentos não substituam o controle exercido pelo Estado, eles contribuem para ampliar os mecanismos de prevenção de impactos ambientais e fortalecer a transparência das atividades desenvolvidas.

Essa participação de agentes privados, entretanto, não afasta a necessidade de permanente fiscalização pelos órgãos públicos. A governança ambiental não pode ser compreendida como mecanismo de substituição das funções estatais, mas como modelo de cooperação institucional destinado a ampliar a eficiência da proteção ambiental.

O protagonismo empresarial deve ser acompanhado por instrumentos públicos de monitoramento capazes de assegurar que interesses econômicos não prevaleçam sobre os deveres constitucionais de preservação ambiental.

Sob esse aspecto, a governança ambiental revela uma característica particularmente relevante para a tutela multinível. Quanto maior o número de instituições envolvidas na proteção ambiental, maiores também tendem a ser os mecanismos de controle recíproco entre os diferentes atores.

Ao mesmo tempo, esse aumento da participação institucional pode produzir dificuldades relacionadas à coordenação administrativa, à sobreposição de

competências e à morosidade decisória. A construção de um modelo eficiente de governança depende, portanto, do equilíbrio entre descentralização administrativa e capacidade de coordenação institucional.

Na atividade silvicultural, esse equilíbrio assume importância ainda maior diante da necessidade de compatibilizar interesses econômicos expressivos com elevados padrões de proteção ambiental. A expansão das florestas plantadas representa importante fonte de desenvolvimento regional, geração de empregos e fortalecimento da economia brasileira.

Entretanto, tais benefícios somente se justificam quando acompanhados por estruturas de governança capazes de assegurar que o crescimento da atividade ocorra em conformidade com os princípios constitucionais da prevenção, da precaução e do desenvolvimento sustentável. É justamente nesse ponto que a governança ambiental deixa de ser apenas um conceito administrativo e passa a constituir elemento concreto de efetivação da tutela multinível do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.2.3 Governança ambiental global, compromissos internacionais e os reflexos sobre a silvicultura brasileira

A crescente preocupação internacional com as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade e a utilização sustentável dos recursos naturais ampliou significativamente o espaço ocupado pela governança ambiental nas últimas décadas. Questões que antes eram tratadas predominantemente no âmbito interno dos Estados passaram a integrar uma agenda internacional construída por meio de tratados, conferências, organismos multilaterais e compromissos voluntários assumidos pelos próprios países. Esse movimento modificou a forma de elaboração das políticas ambientais nacionais e aproximou a atuação estatal das diretrizes produzidas no cenário internacional.

No caso brasileiro, essa aproximação não implica renúncia à soberania nem transferência de competências legislativas para organismos internacionais. O ordenamento jurídico continua sendo estruturado a partir da Constituição da República e da legislação interna. Entretanto, diversos compromissos internacionais passaram a orientar a formulação de políticas públicas ambientais, influenciando programas

governamentais, estratégias de conservação, incentivos econômicos e mecanismos de planejamento territorial.

A governança ambiental contemporânea passa a ser construída justamente por essa interação entre normas internas e referências produzidas no plano internacional, característica que dialoga diretamente com a lógica da tutela multinível analisada ao longo desta pesquisa.

Moura (2016) observa que a evolução da política ambiental brasileira acompanhou o fortalecimento das discussões internacionais sobre desenvolvimento sustentável. A partir da segunda metade do século XX, especialmente após a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, as políticas ambientais nacionais passaram a incorporar novos instrumentos voltados à conciliação entre crescimento econômico, inclusão social e preservação ambiental. A própria ideia de governança ambiental ganha força nesse contexto ao reconhecer que problemas ambientais globais não podem ser enfrentados exclusivamente por decisões isoladas de cada Estado.

Essa transformação também pode ser compreendida à luz do constitucionalismo ambiental desenvolvido por Sarlet e Fensterseifer (2023). Os autores sustentam que a Constituição Federal de 1988 incorporou um modelo de Estado Socioambiental de Direito, no qual a proteção do meio ambiente passa a integrar os objetivos fundamentais do Estado e assume posição central na concretização da dignidade da pessoa humana.

Embora a implementação dessas diretrizes ocorra prioritariamente por meio das instituições nacionais, o desenvolvimento do Direito Ambiental Brasileiro mantém permanente diálogo com as transformações observadas no cenário internacional, sobretudo diante da natureza transfronteiriça dos problemas ambientais contemporâneos (Sarlet; Fensterseifer, 2023).

Essa interação torna-se particularmente evidente na atividade silvicultural. O setor florestal brasileiro deixou de ocupar posição exclusivamente agrícola ou industrial para integrar debates relacionados às mudanças climáticas, à economia de baixo carbono, à restauração de ecossistemas e à conservação da biodiversidade. O cultivo de florestas plantadas passou a ser frequentemente associado às políticas internacionais de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, sobretudo em razão da capacidade de fixação de carbono proporcionada pelas espécies arbóreas utilizadas na produção comercial.

Essa nova realidade produziu reflexos diretos sobre a forma como a atividade passou a ser regulada. Além das exigências decorrentes da legislação ambiental brasileira, grandes empreendimentos florestais passaram a observar parâmetros técnicos estabelecidos por mercados internacionais, investidores, instituições financeiras e programas de certificação ambiental.

Ainda que esses instrumentos não possuam natureza legislativa, eles influenciam significativamente o comportamento das empresas, estimulando práticas relacionadas ao manejo sustentável, à proteção da vegetação nativa, à recuperação de áreas degradadas e ao monitoramento permanente dos impactos ambientais.

No âmbito governamental, essa influência também pode ser observada na atualização do Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas (PNDF), inserido no Plano Floresta + Sustentável, coordenado pelo Ministério da Agricultura e Pecuária. O plano estabelece diretrizes voltadas à expansão sustentável das florestas plantadas, reconhecendo simultaneamente a importância econômica do setor e a necessidade de compatibilizar sua expansão com a conservação ambiental. Entre suas metas encontra-se a ampliação das áreas cultivadas até 2030, acompanhada do fortalecimento de práticas de produção sustentável e da valorização dos serviços ecossistêmicos proporcionados pelas florestas plantadas (Brasil, 2024).

Sob essa perspectiva, a governança ambiental deixa de ser compreendida apenas como mecanismo de fiscalização estatal e passa a abranger instrumentos de planejamento, incentivos econômicos, certificações voluntárias, monitoramento ambiental e participação social. A atividade silvicultural passa a ser influenciada por decisões produzidas em diferentes espaços institucionais, muitos deles situados além das estruturas administrativas tradicionais do Estado. Essa pluralidade de centros decisórios constitui uma das características mais marcantes da tutela multinível aplicada ao Direito Ambiental.

Apesar das contribuições proporcionadas por esse modelo, sua implementação também suscita questionamentos relevantes. A multiplicidade de normas, diretrizes técnicas e padrões ambientais pode aumentar os custos regulatórios suportados pelos produtores, especialmente pelos pequenos empreendimentos florestais, que frequentemente enfrentam maiores dificuldades para atender às exigências ambientais impostas pelos mercados consumidores.

A coexistência de normas nacionais, critérios internacionais de certificação e requisitos estabelecidos por instituições financeiras pode produzir um ambiente

regulatório complexo, exigindo elevado grau de especialização técnica por parte dos agentes econômicos.

Outro aspecto que merece reflexão refere-se ao risco de fragmentação da governança ambiental. Embora a participação de múltiplos atores amplie os mecanismos de proteção ambiental, ela também pode gerar sobreposição de exigências, duplicidade de procedimentos e dificuldades de coordenação institucional.

A existência de diversos centros produtores de normas e diretrizes torna indispensável a construção de mecanismos permanentes de articulação entre as instituições envolvidas, evitando conflitos regulatórios capazes de comprometer tanto a proteção ambiental quanto a segurança jurídica necessária ao desenvolvimento da atividade econômica.

Linck e Janoni (2022) observam que sistemas multiníveis de governança somente alcançam resultados satisfatórios quando acompanhados de mecanismos eficientes de coordenação entre os diferentes níveis institucionais. Não basta distribuir competências ou ampliar o número de participantes; é necessário construir canais permanentes de cooperação capazes de harmonizar decisões administrativas, compartilhar informações e reduzir conflitos entre órgãos responsáveis pela implementação das políticas públicas ambientais.

No caso da silvicultura, essa necessidade revela-se ainda mais evidente diante da velocidade com que o setor vem se expandindo no território nacional. O crescimento das florestas plantadas exige respostas igualmente dinâmicas por parte das instituições responsáveis pela proteção ambiental.

A governança ambiental passa, assim, a desempenhar função estratégica ao permitir que desenvolvimento econômico e preservação ambiental deixem de ser compreendidos como objetivos incompatíveis. O desafio consiste justamente em construir mecanismos institucionais capazes de promover essa conciliação sem reduzir os níveis de proteção assegurados pelo art. 225 da Constituição Federal.

Sob essa perspectiva, a governança ambiental representa uma das expressões mais concretas da tutela multinível aplicada à atividade silvicultural. A interação entre normas constitucionais, legislação infraconstitucional, políticas públicas nacionais, compromissos internacionais e instrumentos privados de sustentabilidade revela que a proteção ambiental contemporânea passou a ser construída por uma rede de instituições e mecanismos complementares.

A efetividade desse modelo, contudo, continuará dependente da capacidade de coordenação entre seus diversos participantes e do fortalecimento permanente das instituições encarregadas de assegurar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.3 A REGULAMENTAÇÃO MULTINÍVEL DA SILVICULTURA NO BRASIL

A regulamentação da silvicultura no Brasil foi construída de forma gradual, acompanhando tanto a expansão econômica do setor florestal quanto o próprio desenvolvimento da política ambiental brasileira. A atividade, que inicialmente era tratada predominantemente sob uma lógica produtiva e agrícola, passou a ser progressivamente inserida em um sistema jurídico mais amplo de proteção ambiental, especialmente após a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A partir desse momento, o exercício das atividades econômicas relacionadas ao uso dos recursos naturais passou a sofrer influência direta dos princípios constitucionais ambientais e da estrutura federativa cooperativa estabelecida pela Constituição Federal.

O crescimento da silvicultura no território brasileiro ocorreu de maneira particularmente intensa nas últimas décadas. Alvares e Mafia (2023), conforme visto anteriormente, apontam que a área ocupada por florestas plantadas aumentou significativamente entre 1991 e 2021, impulsionada pela expansão da indústria de papel, celulose, carvão vegetal e madeira processada. Esse crescimento consolidou o Brasil como uma das principais referências mundiais em produtividade florestal, especialmente em razão das condições climáticas favoráveis ao cultivo de espécies como eucalipto e pinus.

Ao mesmo tempo em que a atividade ganhou relevância econômica, aumentaram também as preocupações relacionadas aos impactos ambientais decorrentes da expansão territorial dos plantios florestais. A utilização intensiva do solo, a substituição de vegetação nativa, a alteração da paisagem e os possíveis efeitos sobre os recursos hídricos passaram a integrar os debates ambientais relacionados à atividade.

O avanço da silvicultura, sobretudo em regiões ambientalmente vulneráveis, fez surgir a necessidade de mecanismos normativos capazes de compatibilizar produção florestal, preservação ambiental e desenvolvimento econômico sustentável.

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente a forma de tratamento jurídico da questão ambiental no Brasil. O meio ambiente passou a ser reconhecido como direito fundamental de titularidade difusa, vinculado diretamente à dignidade da pessoa humana e à qualidade de vida. O art. 225 da Constituição Federal impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, criando uma lógica constitucional que passou a irradiar efeitos sobre todas as atividades econômicas potencialmente capazes de interferir nos recursos naturais.

A proteção ambiental prevista constitucionalmente não se limita à repressão de danos ambientais já consumados. A própria estrutura do sistema constitucional ambiental brasileiro passou a ser orientada por princípios preventivos e precaucionais, exigindo atuação estatal anterior à ocorrência do dano.

Isso significa que atividades econômicas relacionadas ao uso intensivo da terra, como a silvicultura, passaram a ser submetidas a mecanismos administrativos de controle ambiental voltados à prevenção de impactos ecológicos e à compatibilização da atividade produtiva com os limites ambientais estabelecidos constitucionalmente.

A regulamentação ambiental da silvicultura desenvolveu-se, portanto, dentro de um arranjo jurídico marcado pela atuação simultânea de diferentes níveis normativos e institucionais. A Constituição Federal estabeleceu competências administrativas comuns e competências legislativas concorrentes em matéria ambiental, distribuindo responsabilidades entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A proteção ambiental passou a depender de uma atuação compartilhada entre os entes federativos, especialmente em razão da natureza difusa dos danos ambientais e da complexidade das políticas ambientais contemporâneas.

Os art. 23 e 24 da Constituição Federal estruturaram a base desse modelo cooperativo. Enquanto o art. 23 prevê competências administrativas comuns relacionadas à proteção ambiental, o art. 24 estabelece a competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal em matérias ligadas ao meio ambiente.

Aos Municípios também foi atribuída competência suplementar para legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial. A disciplina jurídica da silvicultura passou, assim, a ser construída a partir da interação entre diferentes esferas normativas e administrativas.

Esse modelo federativo cooperativo tornou-se particularmente relevante no campo ambiental porque os impactos ecológicos frequentemente ultrapassam limites territoriais e administrativos. A proteção ambiental deixou de poder ser executada de maneira isolada por um único ente federativo.

Linck e Ianoni (2022) observam que a política ambiental brasileira passou a exigir sistemas de gestão multinível capazes de integrar diferentes níveis de governo e múltiplas instituições administrativas, justamente em razão da complexidade das questões ambientais contemporâneas.

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei Federal nº 6.938/1981, ocupa posição central nessa estrutura regulatória. A legislação criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como visto anteriormente, e estabeleceu instrumentos voltados à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. O SISNAMA, assim, foi concebido como uma rede institucional integrada, composta por órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pela implementação da política ambiental em seus respectivos níveis de atuação.

A estrutura do SISNAMA traduz de forma bastante clara a lógica multinível da proteção ambiental brasileira. A atuação ambiental passa a ocorrer por meio da articulação entre órgãos administrativos distintos, mas interdependentes. O IBAMA, os órgãos estaduais de meio ambiente e as estruturas municipais compartilham funções relacionadas ao licenciamento, fiscalização, monitoramento ambiental e aplicação de sanções administrativas. A atividade silvicultural, por sua vez, por envolver uso da terra, vegetação e recursos naturais, insere-se diretamente nesse sistema integrado de gestão ambiental.

Apesar da existência desse modelo cooperativo, a prática administrativa brasileira frequentemente revela dificuldades relacionadas à coordenação institucional entre os entes federativos. Santana, Leuzinger e Silva (2019) observam que a cooperação ambiental no Brasil muitas vezes permanece mais presente no plano normativo do que na realidade concreta da atuação administrativa. A fragmentação institucional, a sobreposição de competências e a insuficiência de instrumentos efetivos de cooperação acabam comprometendo a efetividade do federalismo cooperativo ambiental previsto constitucionalmente.

Foi justamente diante dessas dificuldades que surgiu a necessidade de regulamentação mais clara da cooperação administrativa ambiental. A Lei Complementar nº 140/2011 foi editada, como visto, com o objetivo de disciplinar as

competências administrativas decorrentes do art. 23 da Constituição Federal, buscando reduzir conflitos de atribuição entre os entes federativos e conferir maior racionalidade ao sistema de gestão ambiental brasileiro.

A LC nº 140/2011 representa, portanto, um dos principais marcos da regulamentação multinível ambiental no Brasil. A legislação estabeleceu critérios para definição das competências administrativas relacionadas ao licenciamento ambiental, fiscalização e controle de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais. O modelo adotado procurou privilegiar a lógica da predominância do interesse, considerando a extensão territorial dos impactos ambientais produzidos pela atividade.

Na prática, isso significa que a definição do ente competente para licenciar determinado empreendimento depende da abrangência dos impactos ambientais envolvidos. Atividades cujos impactos ultrapassem limites estaduais podem ser submetidas ao licenciamento federal, enquanto empreendimentos de impacto predominantemente regional ou local ficam sujeitos à atuação dos órgãos estaduais ou municipais. A regulamentação da silvicultura passou a ser diretamente influenciada por essa lógica de repartição administrativa.

A atuação multinível no licenciamento ambiental também se desenvolve a partir das diretrizes estabelecidas pela Resolução CONAMA nº 237/1997. A referida resolução regulamentou os procedimentos aplicáveis ao licenciamento ambiental e definiu critérios para a atuação dos diferentes órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. O texto normativo estabelece que atividades efetiva ou potencialmente poluidoras dependem de prévio licenciamento ambiental, submetendo empreendimentos utilizadores de recursos naturais à análise administrativa dos impactos ambientais decorrentes de sua instalação e funcionamento.

A Resolução CONAMA nº 237/1997 também reforçou a descentralização administrativa da política ambiental brasileira ao distribuir competências licenciatórias entre União, Estados e Municípios. A atividade silvicultural, assim, passou a ser submetida a procedimentos administrativos variados, conforme as características do empreendimento, a extensão territorial dos impactos ambientais e as peculiaridades ambientais da região em que o plantio florestal se desenvolve.

Outro importante instrumento da regulamentação ambiental brasileira relacionado à atividade florestal é o Código Florestal, instituído pela Lei Federal nº 12.651/2012. A legislação estabelece normas gerais sobre proteção da vegetação

nativa, disciplinando áreas de preservação permanente, reserva legal, recuperação ambiental e exploração sustentável da vegetação. Embora não trate exclusivamente da silvicultura, o Código Florestal influencia diretamente a atividade ao impor limites ambientais relacionados ao uso da terra e à proteção de áreas ecologicamente sensíveis.

O próprio art. 1º-A do Código Florestal afirma o compromisso da legislação com a compatibilização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, reconhecendo a importância estratégica da proteção da vegetação nativa para a estabilidade ecológica, a qualidade dos recursos hídricos e o equilíbrio climático. A atividade silvicultural, portanto, permanece submetida às exigências legais relacionadas à manutenção de Áreas de Preservação Permanente (APPs), Reserva Legal (RL) e recuperação ambiental, independentemente de sua relevância econômica.

A expansão das florestas plantadas também passou a dialogar diretamente com políticas públicas relacionadas à sustentabilidade e à economia verde. O Plano Nacional de Desenvolvimento de Florestas Plantadas, atualizado em 2024 no âmbito do Plano Floresta + Sustentável, passou a incentivar a ampliação das áreas cultivadas no Brasil como estratégia de fortalecimento econômico e desenvolvimento sustentável do setor florestal.

Esse movimento de fortalecimento econômico da silvicultura culminou na edição da Lei Federal nº 14.876/2024, conforme anteriormente mencionado, que promoveu alteração relevante na Política Nacional do Meio Ambiente ao excluir a silvicultura do rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais. A mudança legislativa foi apresentada pelo Governo Federal como medida destinada à simplificação administrativa e à redução de entraves burocráticos relacionados ao plantio comercial de florestas.

A justificativa governamental para a alteração normativa associou a medida ao incentivo ao reflorestamento, ao fortalecimento da competitividade internacional do setor florestal brasileiro e à ampliação de investimentos privados na atividade. O discurso institucional passou a relacionar a silvicultura à promoção da sustentabilidade, da economia verde e da expansão de práticas produtivas ambientalmente responsáveis.

A alteração legislativa, entretanto, passou a gerar debates importantes no campo ambiental e jurídico. A exclusão da silvicultura do rol de atividades

potencialmente poluidoras não significa a retirada da atividade do sistema constitucional de proteção ambiental.

Permanecem plenamente aplicáveis à atividade os deveres constitucionais de preservação ambiental previstos no art. 225, da Constituição Federal, bem como todas as normas relacionadas à proteção da vegetação nativa, ao uso sustentável da terra e à prevenção de danos ambientais.

A simplificação administrativa promovida pela Lei Federal nº 14.876/2024 também não elimina a atuação dos órgãos ambientais integrantes do SISNAMA. Situações envolvendo risco ambiental concreto, supressão de vegetação nativa, impactos sobre recursos hídricos ou degradação ambiental significativa continuam sujeitas à fiscalização administrativa e ao controle ambiental exercido pelos entes federativos.

Esse cenário revela, inclusive, uma das principais características da tutela multinível ambiental: a coexistência de diferentes mecanismos normativos e institucionais de proteção atuando simultaneamente sobre determinada atividade econômica. Mesmo diante de alterações legislativas voltadas à flexibilização administrativa, a atividade silvicultural continua inserida em um complexo sistema de controle ambiental estruturado constitucionalmente.

A experiência brasileira demonstra, portanto, que a proteção ambiental contemporânea não depende exclusivamente da existência de normas proibitivas rígidas. O funcionamento efetivo do sistema ambiental passa também pela capacidade de coordenação institucional entre os entes federativos, pela atuação técnica dos órgãos ambientais e pela harmonização entre desenvolvimento econômico e limites ecológicos constitucionalmente protegidos.

No caso da silvicultura, essa discussão torna-se ainda mais relevante diante da expansão contínua do setor florestal brasileiro. O crescimento econômico da atividade convive com desafios ambientais relacionados ao uso intensivo da terra, à proteção da vegetação nativa e à sustentabilidade dos modelos produtivos adotados. A tutela multinível surge justamente como instrumento capaz de articular diferentes níveis de proteção ambiental dentro desse cenário complexo.

A regulamentação da silvicultura no Brasil revela, portanto, um modelo jurídico marcado pela interação constante entre Constituição Federal, legislação infraconstitucional, órgãos administrativos e políticas públicas ambientais. A atividade encontra-se submetida simultaneamente à atuação normativa da União, dos Estados,

dos Municípios e às diretrizes gerais da política ambiental nacional, formando um arranjo regulatório característico do federalismo cooperativo ambiental brasileiro.

Mais do que uma simples atividade econômica, a silvicultura passou a ocupar posição estratégica dentro das discussões sobre sustentabilidade, mudanças climáticas e desenvolvimento ambientalmente responsável. Isso faz com que sua regulamentação continue sendo permanentemente tensionada entre interesses produtivos, exigências ambientais e deveres constitucionais de proteção ecológica.

4.3.1 Conflitos federativos e controle jurisdicional da atividade silvicultural

A estrutura federativa brasileira atribui ao meio ambiente um regime jurídico peculiar, marcado pela repartição de competências entre diferentes entes políticos e pela necessidade de atuação coordenada dos órgãos ambientais. Ao mesmo tempo em que essa distribuição busca assegurar uma proteção mais abrangente dos recursos naturais, também cria espaços de tensão institucional decorrentes da coexistência de múltiplos centros decisórios.

A atividade silvicultural insere-se nesse contexto de maneira particularmente relevante, uma vez que envolve questões relacionadas ao uso do solo, à proteção da vegetação nativa, aos recursos hídricos, ao licenciamento ambiental e à gestão territorial, temas que frequentemente mobilizam competências da União, dos Estados e dos Municípios.

A Constituição Federal de 1988 adotou um modelo cooperativo de proteção ambiental. O art. 23, sobretudo nos incisos VI e VII, estabelece ser competência comum dos entes federativos proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora. Paralelamente, o art. 24 atribui competência legislativa concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para disciplinar matérias relacionadas à proteção ambiental.

Como observa Sarlet e Fensterseifer (2023), essa arquitetura constitucional revela a compreensão de que os problemas ambientais transcendem limites territoriais rígidos e exigem a participação articulada de diferentes esferas governamentais.

A opção constitucional pela descentralização, entretanto, não elimina dificuldades práticas. A coexistência de competências administrativas e legislativas

frequentemente produz dúvidas acerca da autoridade responsável pelo licenciamento, fiscalização e controle de determinadas atividades econômicas.

Na silvicultura, tais controvérsias tornam-se mais evidentes quando os empreendimentos estão localizados em áreas próximas a unidades de conservação, zonas de amortecimento, áreas de preservação permanente ou territórios sujeitos a regimes especiais de proteção ambiental. Nessas hipóteses, não raro surgem divergências entre órgãos ambientais pertencentes a diferentes níveis federativos, exigindo a intervenção do Poder Judiciário para solucionar conflitos de atribuições e definir os parâmetros jurídicos aplicáveis.

Com o propósito de conferir maior racionalidade a esse sistema, foi editada a Lei Complementar nº 140/2011, como visto, que regulamentou o art. 23 da Constituição Federal e estabeleceu regras destinadas a disciplinar a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no exercício das ações administrativas ambientais. Entre seus objetivos encontram-se a redução das sobreposições de atuação, a prevenção de conflitos institucionais e a promoção de maior eficiência nos procedimentos de licenciamento e fiscalização ambiental.

A LC nº 140/2011 adotou, portanto, critérios voltados à definição do ente responsável pelo licenciamento ambiental, considerando especialmente a abrangência dos impactos produzidos pelo empreendimento. Nos termos da legislação, compete à União licenciar atividades que afetem bens federais ou produzam impactos de caráter nacional ou regional, enquanto aos Municípios cabe o licenciamento de empreendimentos de impacto local. Aos Estados foi atribuída competência residual, alcançando as situações que não se enquadram nas hipóteses de competência federal ou municipal.

A proposta legislativa procurou conferir maior previsibilidade ao sistema, embora a experiência prática revele que a mera distribuição formal de competências não é suficiente para eliminar todos os conflitos existentes.

A despeito dos avanços promovidos pela LC nº 140/2011, a experiência prática demonstra que a delimitação das competências ambientais permanece como uma das questões mais complexas do federalismo brasileiro. A existência de critérios legais para definição do ente licenciador não impede o surgimento de controvérsias relacionadas à interpretação das normas ambientais, à extensão dos impactos causados por determinada atividade ou à necessidade de manifestação de órgãos pertencentes a diferentes esferas administrativas.

Em matéria de silvicultura, essa realidade torna-se ainda mais perceptível em razão da diversidade de situações concretas que podem envolver desde pequenos produtores rurais até grandes empreendimentos florestais destinados à produção de madeira, celulose e biomassa.

A multiplicidade de órgãos com atribuições ambientais constitui uma das características mais marcantes do modelo brasileiro de proteção ambiental. Em um mesmo empreendimento podem coexistir interesses relacionados à legislação federal, normas estaduais de licenciamento, regulamentações municipais de uso e ocupação do solo e regras específicas voltadas à proteção de unidades de conservação ou recursos hídricos. Embora esse arranjo seja compatível com a lógica da tutela multinível, ele também produz desafios relevantes para a efetividade das políticas ambientais e para a segurança jurídica dos agentes envolvidos.

Parte dessas dificuldades decorre da própria natureza dos problemas ambientais. Os impactos ambientais raramente respeitam limites político-administrativos previamente definidos. Uma atividade licenciada por determinado ente federativo pode produzir reflexos que ultrapassam sua esfera territorial, alcançando ecossistemas protegidos, cursos d'água compartilhados ou áreas submetidas a regimes especiais de preservação. Em tais situações, torna-se inevitável o diálogo entre diferentes órgãos administrativos e, em muitos casos, a intervenção do Poder Judiciário para definir os limites de atuação de cada instituição.

A atividade silvicultural oferece exemplos expressivos dessa dinâmica. Embora o plantio de florestas comerciais seja frequentemente associado à produção sustentável de matéria-prima renovável, sua implantação pode gerar controvérsias relacionadas à localização dos empreendimentos, ao consumo de recursos hídricos, à alteração da paisagem, à fragmentação de habitats naturais e à proximidade com áreas ambientalmente protegidas. Em razão dessas circunstâncias, não são incomuns disputas envolvendo licenciamento ambiental, fiscalização e definição da autoridade competente para autorizar ou restringir determinadas intervenções.

Um exemplo relevante pode ser identificado em processo analisado pelo Tribunal Regional Federal da 6ª Região, envolvendo atividade de silvicultura desenvolvida em área situada na zona de amortecimento de unidade de conservação federal. Na controvérsia, discutiu-se a legalidade do plantio de eucalipto realizado por pequeno produtor rural e a necessidade de obtenção de autorização do órgão gestor da unidade de conservação. Embora o empreendimento possuísse autorização

expedida pelo órgão ambiental estadual competente, o Ministério Público Federal sustentou a ocorrência de danos ambientais e a necessidade de observância de exigências adicionais relacionadas à proteção da unidade de conservação.

Casos como esse revelam uma das principais fragilidades do modelo multinível de proteção ambiental. Embora a existência de diferentes instâncias de controle possa ampliar a fiscalização e reduzir o risco de omissões estatais, ela também pode gerar insegurança jurídica para os particulares. Não raramente, empreendedores que obtêm autorização de determinado órgão ambiental passam a ser posteriormente questionados por outras instituições que entendem possuir competência concorrente ou interesse jurídico sobre a área afetada. A consequência prática é a criação de um ambiente regulatório marcado por incertezas, no qual o cumprimento das exigências impostas por um órgão não garante, necessariamente, a estabilidade jurídica do empreendimento.

O caso revela com clareza a complexidade da governança ambiental multinível. De um lado, encontrava-se o licenciamento concedido por órgão integrante da estrutura estadual de proteção ambiental. De outro, figurava o interesse federal relacionado à gestão da unidade de conservação e à proteção de sua zona de amortecimento. A controvérsia não dizia respeito apenas à existência ou não de dano ambiental, mas também à definição da autoridade competente para impor condicionantes, exigir autorizações complementares e fiscalizar a atividade desenvolvida.

Mais do que uma discussão pontual, a controvérsia evidencia como a tutela ambiental contemporânea depende da interação permanente entre diferentes níveis institucionais. Ainda que a Lei Complementar nº 140/2011 tenha estabelecido critérios para a repartição das atribuições administrativas, situações concretas continuam exigindo interpretações capazes de compatibilizar competências formalmente distintas. O resultado é a ampliação do papel do Poder Judiciário como instância de coordenação e resolução de conflitos federativos em matéria ambiental.

A judicialização das questões relacionadas à silvicultura não se limita aos conflitos de competência administrativa. Questões envolvendo a interpretação do Código Florestal, a delimitação de áreas protegidas, a recuperação de passivos ambientais e a aplicação de instrumentos de regularização ambiental também têm sido objeto de intensa atuação jurisdicional. Nesse contexto, os tribunais superiores

passaram a exercer função relevante na uniformização da interpretação das normas ambientais e na definição dos limites da atuação dos diferentes entes federativos.

Exemplo significativo dessa atuação pode ser encontrado nos debates relacionados à aplicação do Código Florestal, como visto. Desde sua promulgação, a norma foi objeto de inúmeras controvérsias jurídicas envolvendo Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, regularização ambiental e alcance temporal de suas disposições. A discussão ganhou novo capítulo em 2024, quando o Supremo Tribunal Federal reafirmou entendimento anteriormente consolidado acerca da constitucionalidade da aplicação das regras previstas no Código Florestal.

Ao analisar a Reclamação nº 69.816, o Ministro Alexandre de Moraes reconheceu que decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça havia se afastado de precedentes vinculantes já estabelecidos pelo STF em relação à aplicação das disposições do Código Florestal. A decisão reforçou a necessidade de observância da jurisprudência constitucional consolidada e reafirmou a validade de mecanismos de regularização ambiental previstos pela legislação florestal brasileira.

Embora o caso não envolvesse exclusivamente a atividade silvicultural, seus reflexos alcançam diretamente o setor florestal, uma vez que a utilização produtiva da propriedade rural depende da interpretação das regras relativas às áreas protegidas e aos instrumentos de regularização ambiental. A atuação do Supremo Tribunal Federal, nesse cenário, contribuiu para reduzir incertezas jurídicas e promover maior uniformidade na aplicação da legislação ambiental em todo o território nacional.

Esse aspecto revela uma dimensão frequentemente negligenciada nos debates sobre tutela multinível. A existência de múltiplos centros decisórios não significa apenas a participação de diferentes órgãos administrativos. O próprio Poder Judiciário passa a integrar esse arranjo institucional como instância responsável por harmonizar interpretações, resolver conflitos e assegurar coerência ao sistema normativo. Em outras palavras, a proteção ambiental não se realiza exclusivamente por meio da produção legislativa ou da atuação administrativa, mas também por intermédio do controle jurisdicional exercido pelos tribunais.

A recente alteração promovida pela Lei Federal nº 14.876/2024 oferece outro exemplo da tensão existente entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico no âmbito da atividade silvicultural. Como mencionado, a norma retirou a silvicultura do rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, e como consequência, a atividade

deixou de estar sujeita, por exemplo, à Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental e passou a ser submetida a procedimentos administrativos menos rigorosos em determinadas situações.

Os defensores da alteração legislativa sustentam que a mudança corrige uma inconsistência histórica do ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que o cultivo de florestas plantadas não poderia ser equiparado, de forma automática, a atividades intrinsecamente poluidoras. Sob essa perspectiva, a medida contribuiria para estimular investimentos, ampliar a competitividade do setor florestal e favorecer o crescimento de uma economia baseada em recursos renováveis.

Por outro lado, a alteração também despertou questionamentos relacionados aos limites da flexibilização regulatória. Parte da doutrina ambiental observa que a retirada da atividade do rol de atividades potencialmente poluidoras não elimina a possibilidade de impactos ambientais associados à implantação de grandes monoculturas florestais. Questões relacionadas à biodiversidade, ao uso intensivo de recursos hídricos, à substituição de ecossistemas nativos e aos efeitos socioambientais locais continuam exigindo acompanhamento por parte dos órgãos ambientais competentes.

A discussão revela uma característica recorrente da tutela multinível: a coexistência de interesses legítimos que nem sempre convergem na mesma direção. Enquanto determinados atores enfatizam a necessidade de reduzir entraves burocráticos e estimular a atividade econômica, outros destacam a importância da manutenção de instrumentos preventivos capazes de evitar danos ambientais futuros. A solução dessas controvérsias dificilmente pode ser alcançada por uma única instituição ou por um único nível normativo, exigindo diálogo permanente entre órgãos administrativos, legisladores e tribunais.

Sob essa perspectiva, a experiência brasileira confirma que a tutela multinível não elimina conflitos. Ao contrário, ela reconhece a existência de diferentes centros de poder e busca criar mecanismos institucionais aptos a coordenar suas atuações. A cooperação federativa prevista na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Complementar nº 140/2011 constitui uma tentativa de conferir racionalidade a esse modelo.

Ainda assim, a persistência de controvérsias envolvendo licenciamento ambiental, unidades de conservação, Código Florestal e regulamentação da

silvicultura demonstra que a coordenação entre os diversos níveis de proteção continua sendo um desafio permanente.

Embora a Lei Complementar nº 140/2011 tenha sido concebida para reduzir conflitos federativos e conferir maior racionalidade ao exercício das competências ambientais, sua implementação não eliminou completamente os problemas de coordenação entre os entes federativos. A definição formal de atribuições nem sempre é suficiente para resolver controvérsias relacionadas à extensão dos impactos ambientais, à sobreposição de interesses protegidos ou à necessidade de manifestação de órgãos pertencentes a diferentes esferas administrativas.

Em determinadas situações, a busca pela cooperação federativa acaba produzindo novos espaços de incerteza, especialmente quando múltiplos órgãos entendem possuir competência para atuar sobre um mesmo empreendimento. O resultado pode ser a ampliação da burocracia administrativa, o prolongamento dos procedimentos de licenciamento e a dificuldade de identificação clara das responsabilidades institucionais.

A análise da regulamentação da silvicultura permite perceber que a tutela multinível produz resultados ambivalentes. Por um lado, a atuação simultânea de diferentes níveis normativos e institucionais amplia as possibilidades de proteção ambiental, dificultando que falhas ou omissões de um único ente federativo comprometam integralmente a tutela do meio ambiente. Por outro, a multiplicação dos centros decisórios pode gerar sobreposição de competências, aumento dos custos regulatórios e maior complexidade administrativa.

Essa tensão torna-se particularmente visível no setor florestal. Enquanto os agentes econômicos demandam previsibilidade e estabilidade regulatória para realização de investimentos de longo prazo, os órgãos ambientais frequentemente defendem mecanismos mais rigorosos de controle e fiscalização. A tutela multinível surge justamente nesse espaço de conflito, buscando compatibilizar interesses econômicos, ambientais e institucionais que nem sempre convergem entre si.

A experiência brasileira demonstra que a simples existência de múltiplos níveis de proteção não assegura, por si só, maior efetividade ambiental. A proteção do meio ambiente depende da capacidade de coordenação entre os entes federativos, da clareza dos critérios de repartição de competências e da construção de canais permanentes de diálogo institucional. Quando esses elementos não estão presentes,

o modelo multinível corre o risco de transformar-se em um sistema excessivamente fragmentado, marcado por disputas de competência e decisões contraditórias.

Sob essa perspectiva, a atividade silvicultural constitui um exemplo particularmente relevante para a compreensão dos desafios contemporâneos da governança ambiental. A coexistência de normas constitucionais, legislação federal, regulamentações estaduais, atos administrativos e decisões judiciais revela tanto o potencial quanto os limites da tutela multinível. Mais do que eliminar conflitos, o modelo busca administrá-los dentro de um ambiente institucional cooperativo, no qual a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico possam coexistir sem que um deles seja integralmente sacrificado em favor do outro.

4.3.2 O SISNAMA como estrutura institucional da tutela multinível ambiental

A proteção ambiental no Brasil não se desenvolve apenas por meio da produção legislativa ou da atuação isolada dos entes federativos. A efetividade das normas ambientais depende da existência de estruturas institucionais capazes de promover a coordenação entre os diversos órgãos responsáveis pela formulação, execução, fiscalização e controle das políticas públicas ambientais.

Nesse contexto, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) ocupa posição central na organização administrativa da tutela ambiental brasileira, constituindo um dos principais instrumentos de operacionalização da lógica multinível prevista na Constituição Federal de 1988.

A criação do sistema representou importante avanço na estruturação da gestão ambiental brasileira, especialmente por reconhecer que a proteção do meio ambiente não poderia ser conduzida por um único órgão ou por uma única esfera governamental, exigindo mecanismos permanentes de articulação institucional.

Conforme observa Moura (2016), a trajetória da política ambiental brasileira foi marcada por um gradual processo de institucionalização, iniciado ainda nas primeiras décadas do século XX e fortalecido a partir da década de 1980 com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente.

A autora destaca que a construção da governança ambiental brasileira ocorreu de forma progressiva, incorporando novos instrumentos normativos e administrativos destinados a enfrentar problemas ambientais cada vez mais complexos. Nesse cenário, o SISNAMA consolidou-se como o principal arranjo

institucional voltado à coordenação das ações ambientais em âmbito nacional (Moura, 2016).

A estrutura do sistema revela, por si só, a presença de uma lógica multinível de proteção ambiental. A Lei Federal nº 6.938/1981 estabelece uma organização composta por órgãos superiores, consultivos, deliberativos, centrais, executores e seccionais, distribuídos entre diferentes esferas administrativas.

O Conselho de Governo ocupa o nível superior do sistema, enquanto o Ministério do Meio Ambiente exerce função central na formulação das políticas ambientais. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), por sua vez, atua como órgão consultivo e deliberativo, cabendo-lhe editar resoluções e estabelecer diretrizes técnicas para a proteção ambiental.

Já o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) desempenha funções executivas relacionadas ao licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental. Paralelamente, os órgãos ambientais estaduais e municipais integram a estrutura do sistema, exercendo atribuições compatíveis com suas competências constitucionais.

Essa organização institucional demonstra que a proteção ambiental brasileira foi construída sobre uma lógica de compartilhamento de responsabilidades. A própria Constituição Federal de 1988 reforçou esse modelo ao atribuir competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, bem como para preservar as florestas, a fauna e a flora (Brasil, 1988). A atuação do SISNAMA surge, portanto, como mecanismo destinado a conferir operacionalidade a essa repartição constitucional de atribuições.

Linck e Ianoni (2022) observam que a política ambiental brasileira passou a desenvolver-se dentro de um modelo de federalismo cooperativo, caracterizado pela necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo. Segundo os autores, a complexidade das questões ambientais torna inadequadas soluções excessivamente centralizadas ou rigidamente descentralizadas.

Problemas ambientais frequentemente ultrapassam fronteiras administrativas, exigindo respostas construídas a partir da cooperação entre múltiplos atores institucionais. Nesse contexto, sistemas multiníveis de gestão e regulação apresentam-se como alternativa mais compatível com a natureza transversal e interdependente da política ambiental (Linck; Ianoni, 2022).

A relação entre o SISNAMA e a tutela multinível torna-se ainda mais evidente quando se observa a forma como as atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente são reguladas e fiscalizadas. No caso da silvicultura, a atuação estatal não se concentra em um único órgão ou ente federativo. Dependendo das características do empreendimento, podem atuar órgãos ambientais municipais, estaduais ou federais, além de conselhos ambientais e instituições responsáveis pelo monitoramento de aspectos específicos da atividade. A proteção ambiental da atividade florestal passa, portanto, pela interação contínua entre diferentes níveis administrativos e normativos.

Segundo informações disponibilizadas pelo Portal Nacional de Licenciamento Ambiental²⁸, a Lei Complementar nº 140/2011 procurou tornar o processo de licenciamento ambiental menos burocrático e mais eficiente, definindo de maneira mais clara as competências da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A norma estabeleceu critérios para identificação do ente responsável pelo licenciamento ambiental e buscou reduzir situações de duplicidade de atuação administrativa, historicamente observadas na gestão ambiental brasileira.

Apesar desses avanços normativos, a efetivação do modelo cooperativo continua enfrentando obstáculos relevantes. A pesquisa realizada por Santana, Leuzinger e Silva (2019) identificou que muitos dos instrumentos de cooperação previstos na Lei Complementar nº 140/2011 são pouco utilizados ou sequer foram implementados por parcela significativa dos entes federativos.

Os autores sustentam (2019) que a realidade brasileira ainda se aproxima de um “federalismo cooperativo aparente”, uma vez que a cooperação frequentemente permanece restrita ao plano normativo, sem plena concretização na prática administrativa.

Essa constatação assume especial relevância quando analisada sob a perspectiva da silvicultura. Embora a atividade esteja submetida a um conjunto relativamente amplo de mecanismos de controle ambiental, sua fiscalização depende da capacidade técnica, financeira e administrativa dos órgãos integrantes do SISNAMA.

A existência de competências compartilhadas nem sempre é acompanhada de estruturas institucionais igualmente fortalecidas. Enquanto alguns estados

²⁸ Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/>. Acesso em: 22 jun. 2026.

possuem órgãos ambientais consolidados e capacidade significativa de monitoramento, outros enfrentam limitações estruturais que comprometem a efetividade das ações de fiscalização.

As desigualdades federativas constituem um dos principais desafios para a consolidação da tutela multinível ambiental no Brasil. Linck e Ianoni (2022) observam que a simples descentralização de competências não garante melhores resultados ambientais. A distribuição de atribuições deve ser acompanhada da existência de capacidades institucionais compatíveis com as responsabilidades assumidas pelos entes federativos. Quando isso não ocorre, o modelo cooperativo corre o risco de produzir lacunas de proteção ou transferir responsabilidades sem assegurar os meios necessários para seu exercício efetivo.

No campo da silvicultura, essas dificuldades podem adquirir relevância ainda maior diante da expansão territorial dos empreendimentos florestais. O crescimento das áreas cultivadas frequentemente alcança diferentes municípios e, em alguns casos, envolve impactos ambientais que ultrapassam os limites de uma única unidade federativa. Nessas situações, a coordenação entre os órgãos integrantes do SISNAMA torna-se indispensável para evitar tanto a omissão administrativa quanto a sobreposição de exigências regulatórias.

Outro aspecto que merece reflexão refere-se à tendência recente de simplificação dos procedimentos administrativos aplicáveis à atividade florestal. A edição da Lei Federal nº 14.876/2024, como visto anteriormente, ao retirar a silvicultura do rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, reacendeu discussões sobre os limites da flexibilização regulatória no setor.

Embora a medida tenha sido justificada pela necessidade de redução da burocracia e estímulo aos investimentos, permanece o debate acerca dos mecanismos institucionais capazes de assegurar que a simplificação administrativa não resulte em enfraquecimento dos instrumentos de controle ambiental.

Nesse cenário, o SISNAMA assume papel ainda mais relevante. Quanto menor a intensidade do controle prévio exercido por determinados instrumentos administrativos, maior tende a ser a importância das atividades de monitoramento, fiscalização e acompanhamento ambiental realizadas pelos órgãos integrantes do sistema. A proteção ambiental passa, portanto, a depender não apenas da existência

de normas jurídicas adequadas, mas também da capacidade institucional de implementá-las de forma eficiente.

Sob essa perspectiva, o SISNAMA não deve ser compreendido apenas como uma estrutura administrativa prevista em lei. Trata-se de um dos principais mecanismos de concretização da tutela multinível ambiental no Brasil, permitindo que diferentes níveis de governo atuem de forma coordenada na proteção do meio ambiente. Sua importância torna-se particularmente evidente em atividades como a silvicultura, nas quais interesses econômicos, sociais e ambientais coexistem e frequentemente entram em tensão.

A experiência brasileira revela que a construção de uma tutela ambiental efetiva depende menos da multiplicação de normas e mais da capacidade de integração entre os diversos atores responsáveis por sua aplicação. O desafio contemporâneo não reside apenas em definir competências, mas em assegurar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios atuem de forma articulada, compartilhando informações, recursos e estratégias de fiscalização.

É precisamente nesse ponto que o SISNAMA se aproxima da ideia de tutela multinível: não como simples repartição formal de atribuições, mas como instrumento de governança ambiental capaz de promover cooperação institucional em um contexto marcado pela complexidade e pela interdependência dos problemas ambientais contemporâneos.

4.3.3 A atuação do SISNAMA e dos órgãos ambientais na fiscalização da silvicultura

A regulamentação ambiental da silvicultura no Brasil não se limita ao conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a atividade. Sua efetividade depende, igualmente, da atuação dos órgãos integrantes do SISNAMA. A existência de regras jurídicas destinadas à proteção ambiental não é suficiente, por si só, para assegurar a preservação dos recursos naturais.

A concretização dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente exige mecanismos permanentes de fiscalização, monitoramento, licenciamento e controle administrativo, funções desempenhadas por uma estrutura institucional distribuída entre os diversos entes federativos.

A criação do SISNAMA representou um marco na organização administrativa da proteção ambiental brasileira ao estabelecer uma rede integrada de órgãos responsáveis pela execução das políticas ambientais em diferentes níveis de governo. Conforme previsto na Política Nacional do Meio Ambiente, o sistema é composto por órgãos federais, estaduais e municipais, organizados segundo competências específicas, mas voltados para a consecução de um objetivo comum: assegurar a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida.

A lógica que orienta o funcionamento do SISNAMA dialoga diretamente com a concepção de tutela multinível analisada ao longo desta pesquisa. A proteção ambiental passa a ser realizada por meio da atuação coordenada de diferentes instâncias administrativas, cada uma exercendo atribuições compatíveis com sua competência constitucional e com a dimensão territorial dos impactos ambientais envolvidos. Tal estrutura busca compatibilizar a descentralização administrativa com a necessidade de uniformidade mínima na aplicação das políticas públicas ambientais.

No âmbito da silvicultura, a atuação dos órgãos ambientais assume relevância particular em razão da própria natureza da atividade. Embora as florestas plantadas sejam frequentemente associadas a benefícios econômicos e ambientais, a expansão de grandes áreas monoculturais pode produzir impactos relevantes sobre a biodiversidade, os recursos hídricos, a dinâmica dos solos e a ocupação territorial. O acompanhamento desses efeitos exige fiscalização contínua e capacidade técnica dos órgãos responsáveis pelo controle ambiental.

No plano federal, destacam-se as atribuições do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), especialmente quando os empreendimentos apresentam impactos de caráter nacional ou ultrapassam os limites territoriais de um único estado. A atuação federal também se manifesta por meio da formulação de diretrizes normativas, do monitoramento ambiental e da coordenação de políticas públicas relacionadas à gestão dos recursos naturais.

Os órgãos ambientais estaduais exercem papel particularmente relevante na disciplina da silvicultura, uma vez que grande parte dos processos de licenciamento ambiental relacionados às florestas plantadas é conduzida pelas entidades estaduais competentes. Conforme esclarece o Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (2026), a Lei Complementar nº 140/2011 atribuiu aos Estados competência residual

para o licenciamento ambiental, cabendo-lhes analisar os empreendimentos que não se enquadrem nas hipóteses de competência da União ou dos Municípios.

A atuação municipal também adquiriu maior relevância após a promulgação da Lei Complementar nº 140/2011. Os Municípios passaram a exercer competência para o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local, além de desempenharem funções importantes relacionadas à fiscalização territorial e ao acompanhamento do uso do solo urbano e rural. Essa descentralização administrativa buscou aproximar a gestão ambiental das realidades locais, permitindo respostas mais rápidas às demandas específicas de cada região.

Apesar das vantagens associadas à descentralização, a literatura especializada aponta que a efetividade do modelo cooperativo ambiental brasileiro ainda enfrenta obstáculos significativos. Linck e Janoni (2022) observam que as diferenças de capacidade administrativa entre os entes federativos constituem um dos principais desafios para a implementação de sistemas multiníveis de gestão ambiental. Enquanto determinados Estados e Municípios dispõem de estruturas técnicas consolidadas, outros enfrentam limitações financeiras, operacionais e institucionais que comprometem a execução adequada das políticas ambientais.

Problema semelhante é apontado por Santana, Leuzinger e Silva (2019), que identificam dificuldades de articulação entre os órgãos integrantes do SISNAMA. Segundo os autores, a cooperação federativa ambiental frequentemente permanece mais presente no plano normativo do que na prática administrativa, o que reduz a eficiência dos mecanismos de fiscalização e monitoramento ambiental. A insuficiência de instrumentos efetivos de cooperação pode gerar sobreposição de atribuições em alguns casos e ausência de controle em outros, comprometendo a proteção ambiental.

Na atividade silvicultural, essas limitações tornam-se particularmente sensíveis em regiões caracterizadas pela rápida expansão das áreas de florestas plantadas. O aumento da demanda por madeira, celulose e produtos derivados estimula a ampliação dos empreendimentos florestais, exigindo dos órgãos ambientais maior capacidade de acompanhamento técnico e fiscalização permanente. Quando essa estrutura administrativa não acompanha o ritmo de crescimento da atividade econômica, surgem riscos de enfraquecimento do controle ambiental.

Outro aspecto que merece atenção refere-se à crescente utilização de tecnologias de monitoramento ambiental. Sistemas de georreferenciamento, imagens

de satélite, bancos de dados ambientais e plataformas digitais de licenciamento têm ampliado a capacidade de fiscalização dos órgãos ambientais. Essas ferramentas contribuem para a identificação de irregularidades, o acompanhamento da supressão vegetal e a verificação do cumprimento das obrigações ambientais impostas aos empreendedores.

A incorporação desses instrumentos tecnológicos reforça a lógica multinível da proteção ambiental, uma vez que permite o compartilhamento de informações entre diferentes órgãos e esferas governamentais. O intercâmbio de dados ambientais favorece a coordenação institucional e reduz os riscos decorrentes da fragmentação administrativa, ampliando a eficiência das ações de fiscalização.

A experiência brasileira demonstra, portanto, que a proteção ambiental da silvicultura depende não apenas da existência de um conjunto normativo abrangente, mas também da capacidade dos órgãos integrantes do SISNAMA de exercer suas funções de maneira coordenada e tecnicamente qualificada.

Assim, a estrutura multinível prevista pela Constituição Federal de 1988 e pela Política Nacional do Meio Ambiente oferece bases importantes para essa atuação integrada. Contudo, a efetividade desse modelo permanece condicionada ao fortalecimento institucional dos órgãos ambientais, à ampliação dos mecanismos de cooperação federativa e à consolidação de sistemas de fiscalização capazes de acompanhar a crescente complexidade das atividades florestais desenvolvidas no país.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa partiu da análise da tutela multinível como modelo jurídico de proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, buscando compreender de que maneira essa lógica influencia a regulamentação ambiental da silvicultura no Brasil.

Ao longo do desenvolvimento do trabalho, verificou-se que a proteção ambiental contemporânea não pode mais ser compreendida a partir de estruturas estatais isoladas ou de modelos centralizados de regulação. A complexidade das questões ambientais, especialmente diante da intensificação das mudanças climáticas, da degradação dos ecossistemas e da crescente pressão econômica sobre os recursos naturais, passou a exigir formas mais articuladas de atuação normativa e institucional.

A pesquisa permitiu observar que a tutela multinível não se resume à mera coexistência entre diferentes ordens jurídicas. Trata-se de uma dinâmica construída a partir da interação entre normas constitucionais, legislação infraconstitucional, instituições administrativas e compromissos internacionais de proteção ambiental. Embora o Brasil não integre um sistema supranacional ambiental semelhante ao europeu, verificou-se que o próprio federalismo cooperativo instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 já revela uma experiência doméstica de tutela em múltiplos níveis, especialmente em matéria ambiental.

A repartição de competências administrativas comuns e legislativas concorrentes entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios demonstra que a proteção ambiental brasileira foi estruturada a partir de uma lógica cooperativa. A Constituição Federal de 1988 rompeu com modelos excessivamente centralizadores ao distribuir responsabilidades ambientais entre os diferentes entes federativos, permitindo que a tutela do meio ambiente se desenvolvesse de forma descentralizada e compartilhada. Essa estrutura federativa tornou-se particularmente relevante diante da natureza difusa e transindividual do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção frequentemente ultrapassa limites territoriais e administrativos.

Ao longo da pesquisa também se verificou que a efetividade desse modelo cooperativo enfrenta dificuldades concretas relacionadas à fragmentação normativa, conflitos de competência, sobreposição de atribuições administrativas e

desigualdades estruturais entre os entes federativos. A existência formal de competências compartilhadas não garante, por si só, atuação coordenada e eficiente. Em muitos casos, a ausência de articulação institucional entre os órgãos ambientais acaba comprometendo a implementação das políticas públicas ambientais e dificultando a fiscalização das atividades potencialmente impactantes ao meio ambiente.

No campo específico da silvicultura, essas tensões tornam-se ainda mais perceptíveis. A atividade florestal brasileira passou por intensa expansão territorial nas últimas décadas, impulsionada pelo crescimento da indústria de papel, celulose e madeira processada. O Brasil consolidou-se como uma das principais referências mundiais em produtividade florestal, ampliando significativamente as áreas destinadas ao cultivo de espécies como eucalipto e pinus.

Ao mesmo tempo, esse avanço econômico intensificou debates relacionados aos impactos ambientais decorrentes da expansão das monoculturas florestais, especialmente em razão de seus efeitos sobre a vegetação nativa, os recursos hídricos e a dinâmica territorial.

A análise desenvolvida nesta dissertação permitiu concluir que a regulamentação da silvicultura no Brasil se estrutura claramente dentro de uma lógica multinível. A atividade encontra-se submetida simultaneamente às normas constitucionais ambientais, à Política Nacional do Meio Ambiente, ao Código Florestal, à atuação administrativa do SISNAMA, à repartição de competências estabelecida pela Lei Complementar nº 140/2011, às diretrizes do licenciamento ambiental previstas na Resolução CONAMA nº 237/1997, dentre outras normas, inclusive as decorrentes da governança ambiental. A tutela jurídica da atividade resulta, portanto, da interação entre diferentes níveis normativos e institucionais de proteção ambiental.

A própria organização do SISNAMA evidencia essa característica. A proteção ambiental da atividade florestal não depende exclusivamente da atuação da União, mas envolve órgãos estaduais, municipais e entidades administrativas diversas, responsáveis pela fiscalização, monitoramento e execução das políticas ambientais. A lógica cooperativa tornou-se indispensável justamente porque os impactos ambientais da silvicultura frequentemente ultrapassam os limites territoriais de um único ente federativo.

Outro aspecto relevante identificado pela pesquisa refere-se à influência da agenda ambiental internacional sobre a regulamentação da atividade florestal

brasileira. O fortalecimento dos debates globais sobre mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e economia verde passou a influenciar diretamente a formulação de políticas públicas ambientais internas. A silvicultura passou a ocupar posição estratégica dentro desse cenário, sendo frequentemente associada a políticas de reflorestamento, captura de carbono e recuperação ambiental.

Entretanto, a pesquisa também revelou que a associação entre silvicultura e sustentabilidade não elimina os riscos ambientais decorrentes da expansão da atividade. O crescimento das florestas plantadas continua exigindo fiscalização ambiental efetiva, planejamento territorial e mecanismos jurídicos capazes de limitar impactos ecológicos relevantes. A expansão da atividade sobre regiões ambientalmente vulneráveis e áreas anteriormente ocupadas por vegetação natural demonstra que o fortalecimento econômico do setor não pode ocorrer dissociado dos deveres constitucionais de proteção ambiental.

Nesse contexto, a recente edição da Lei Federal nº 14.876/2024 trouxe novos elementos para o debate jurídico ambiental relacionado à silvicultura. A exclusão da atividade do rol de atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos ambientais representa importante alteração no regime administrativo aplicável ao setor florestal brasileiro, especialmente em relação ao licenciamento ambiental e às exigências burocráticas anteriormente incidentes sobre a atividade.

Apesar da simplificação administrativa promovida pela nova legislação, a pesquisa demonstrou que a alteração normativa não afasta a incidência do sistema constitucional de tutela ambiental sobre a silvicultura. Permanecem plenamente aplicáveis os princípios constitucionais ambientais, as regras do Código Florestal, os mecanismos de fiscalização administrativa e os deveres estatais de prevenção e proteção ambiental previstos no art. 225, da Constituição Federal. A flexibilização legislativa, portanto, não elimina a necessidade de controle ambiental da atividade, especialmente diante dos riscos ecológicos associados à expansão territorial das florestas plantadas.

A pesquisa também permitiu compreender que a tutela multinível funciona como importante mecanismo de contenção de eventuais déficits de proteção ambiental decorrentes da flexibilização regulatória. Mesmo diante de alterações legislativas voltadas à simplificação administrativa, a existência de múltiplos níveis de proteção jurídica impede que a atividade fique inteiramente desvinculada dos deveres constitucionais de preservação ambiental. A atuação conjunta dos entes federativos,

a incidência das normas constitucionais e a permanência dos instrumentos de fiscalização ambiental mantêm a atividade inserida dentro de um sistema jurídico amplo de controle ambiental.

Outro aspecto que ganhou relevância ao longo da pesquisa foi a governança ambiental como elemento de concretização da tutela multinível. Mais do que um modelo de gestão administrativa, a governança representa uma forma de organização institucional baseada na cooperação entre diferentes atores públicos e privados, permitindo que a proteção ambiental seja construída por meio da atuação coordenada da União, dos Estados, dos Municípios, dos órgãos integrantes do SISNAMA, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da comunidade científica, do setor produtivo e da sociedade civil.

Na atividade silvicultural, essa atuação compartilhada mostra-se particularmente importante em razão da multiplicidade de interesses envolvidos e da necessidade de compatibilizar a expansão econômica do setor com a preservação dos recursos naturais. A pesquisa permitiu compreender que a governança ambiental constitui uma das manifestações mais concretas da tutela multinível, pois traduz, na prática, a articulação entre diferentes níveis de decisão e diferentes instrumentos de proteção voltados à efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Ademais, ao longo da investigação, observou-se que foi a crescente influência da agenda ambiental internacional sobre a conformação das políticas públicas e dos instrumentos regulatórios aplicáveis à silvicultura. Ainda que os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito das conferências ambientais, dos acordos climáticos e das iniciativas internacionais voltadas ao desenvolvimento sustentável não substituam a legislação interna, eles exercem relevante influência na formulação de estratégias governamentais, na definição de metas ambientais e na construção de parâmetros utilizados pelos setores produtivos.

A inserção da silvicultura nos debates relacionados à captura de carbono, à restauração florestal e à transição para uma economia de baixo carbono demonstra que a atividade passou a ocupar posição de destaque nas discussões ambientais contemporâneas.

Assim, também se verificou que a proteção ambiental da atividade florestal não se limita aos mecanismos administrativos tradicionais. A crescente judicialização dos conflitos ambientais relacionados à silvicultura revela que o Poder Judiciário

passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na interpretação das normas ambientais, na resolução de conflitos federativos e na definição dos limites jurídicos da exploração econômica dos recursos naturais. Julgados recentes envolvendo a aplicação do Código Florestal, a repartição de competências administrativas e a incidência da legislação ambiental demonstram que a tutela jurisdicional passou a integrar, de forma efetiva, a estrutura multinível de proteção do meio ambiente.

A pesquisa permitiu constatar, ainda, que a busca pela simplificação regulatória não pode ser confundida com redução dos níveis de proteção ambiental. A alteração promovida pela Lei Federal nº 14.876/2024 evidencia que a flexibilização de determinados instrumentos administrativos não afasta a incidência dos deveres constitucionais de preservação ambiental, tampouco elimina a necessidade de controle estatal sobre atividades capazes de produzir impactos ecológicos relevantes. A efetividade da tutela multinível depende justamente da capacidade do sistema jurídico de equilibrar incentivos ao desenvolvimento econômico com mecanismos adequados de prevenção, monitoramento e responsabilização ambiental.

No plano teórico, o trabalho buscou contribuir para o aprofundamento das discussões relacionadas ao constitucionalismo multinível e à proteção ambiental no contexto brasileiro. A pesquisa permitiu identificar que a tutela multinível não constitui apenas categoria teórica vinculada a sistemas supranacionais europeus, mas também pode ser observada na dinâmica federativa brasileira, especialmente na forma como a Constituição Federal de 1988 estruturou a proteção ambiental a partir da atuação compartilhada entre diferentes esferas de governo.

A investigação também reforçou a compreensão do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de natureza difusa, coletiva e intergeracional. A proteção ambiental contemporânea deixou de estar associada exclusivamente à preservação de recursos naturais e passou a integrar diretamente a própria estrutura de proteção da dignidade da pessoa humana e da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A partir das análises realizadas, foi possível concluir que a tutela multinível oferece instrumentos relevantes para harmonizar a proteção ambiental e o desenvolvimento econômico, mas sua efetividade depende da capacidade de coordenação entre os diferentes níveis institucionais envolvidos na regulação ambiental. A existência de múltiplas esferas normativas pode ampliar os mecanismos de proteção disponíveis, mas também pode gerar conflitos administrativos,

insegurança jurídica e dificuldades práticas de implementação quando inexistem mecanismos adequados de cooperação federativa.

A análise realizada ao longo da dissertação também permitiu identificar que a tutela multinível não deve ser compreendida como solução automática para os desafios da proteção ambiental. Embora a multiplicidade de instâncias normativas e institucionais amplie os mecanismos de controle e reduza o risco de omissões estatais, ela também pode produzir efeitos contraproducentes quando inexistem instrumentos efetivos de coordenação entre os entes envolvidos.

A sobreposição de competências, a divergência de interpretações administrativas e a crescente judicialização de conflitos ambientais demonstram que a ampliação dos níveis de tutela nem sempre se converte, de forma imediata, em maior efetividade da proteção ambiental.

No caso da silvicultura, essa realidade manifesta-se de forma particularmente sensível. A coexistência de interesses econômicos relacionados à expansão do setor florestal e de exigências constitucionais voltadas à preservação ambiental revela uma tensão permanente entre desenvolvimento e proteção ecológica. A recente simplificação regulatória promovida pela Lei Federal nº 14.876/2024 ilustra esse cenário ao buscar estimular investimentos e reduzir entraves administrativos, sem que isso afaste a necessidade de observância dos deveres constitucionais de proteção ambiental.

A permanência de mecanismos de controle exercidos por diferentes esferas governamentais demonstra que a tutela multinível continua funcionando como elemento de contenção de possíveis déficits de proteção, ainda que sua efetividade dependa da qualidade da cooperação federativa e da capacidade institucional dos órgãos responsáveis por sua implementação.

A experiência brasileira relacionada à regulamentação da silvicultura revela exatamente essa dualidade. O modelo cooperativo ambiental instituído pela Constituição Federal de 1988 possui potencial para ampliar os níveis de proteção do meio ambiente e integrar instrumentos jurídicos provenientes de diferentes esferas de atuação estatal. Todavia, a concretização desse potencial depende menos da existência formal de múltiplos níveis de tutela e mais da capacidade de coordenação entre eles.

Portanto, a pesquisa permitiu concluir que a tutela multinível contribui para o fortalecimento da proteção ambiental da atividade silvicultural, mas sua efetividade

permanece diretamente vinculada à construção de mecanismos cooperativos capazes de reduzir conflitos federativos, promover segurança jurídica e assegurar que o desenvolvimento econômico ocorra em conformidade com os limites ecológicos impostos pela Constituição Federal. É justamente nessa articulação entre cooperação institucional, proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, portanto, que reside o principal desafio da governança ambiental brasileira contemporânea.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Bruce. The Rise of World Constitutionalism. **Virginia Law Review**. v. 83. n. 4. p. 771-797. maio 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1073748>. Acesso em: 13 ago. 2025.

ALVARES, Clayton Alcarde; MAFIA, Reginaldo Gonçalves. Mudança no uso da terra e crescimento da silvicultura no Brasil. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 20, 2023, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: INPE, 2023.

ANDRADE, Régis Willyan da Silva. O diálogo entre os Direitos Fundamentais e os Direitos Humanos para criação de um Sistema Jurídico Multinível. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**. v. 9. n. 1. p. 75-89. jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2017.91.08>. Acesso em: 13 maio 2025.

ARRETCHE, Marta. FEDERALISMO E DEMOCRACIA NO BRASIL: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**. v. 15 n. 4. dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/q3vKrPQhtKX5ghrs8KCqwXS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BONSE, Roberto. **Silvicultura no Brasil e seus desafios**. Disponível em: <https://www.stcp.com.br/artigos/silvicultura-no-brasil-e-seus-desafios/>. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 maio 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. **Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 14 jun. 2026.

BRASIL. **Lei Federal nº 14.876, de 31 de maio de 2024**. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/2024/governo-federal-sanciona-lei-que-exclui-a-silvicultura-do-rol-de-atividades-poluidoras>. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 26 maio 2026.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Disponível em: https://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=237. Acesso em: 26 maio 2026.

BREGAGLIO, Renata. Sistema global de proteção dos direitos humanos. *In*: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aída Torres. (Coord.) **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Manual. Barcelona: DHES – Rede Direitos Humanos e Educação Superior, 2014. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10016/19771>. Acesso em: 5 ago. 2025.

CAMBI, Eduardo; PORTO, Letícia de Andrade; FACHIN, Melina Girardi. O Supremo Tribunal Federal e a construção do constitucionalismo multinível. **Suprema: Revista de Estudos Constitucionais**. Distrito Federal/DF. v. 1. n. 2. p. 113–150. 2021. Disponível em: <https://suprema.stf.jus.br/index.php/suprema/article/view/66>. Acesso em: 22 jun. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Alexandre de Moraes valida aplicação retroativa do Código Florestal e anula decisão do STJ**. São Paulo: ConJur, 26 ago. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-ago-26/alexandre-de-moraes-valida-aplicacao-retroativa-do-codigo-florestal-e-anula-decisao-do-stj/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

CONSULTOR JURÍDICO. **Lei Federal nº 14.876/24, a silvicultura, o licenciamento ambiental e a TCFA**. São Paulo: ConJur, 14 set. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-set-14/lei-14-876-24-a-silvicultura-o-licenciamento-ambiental-e-a-tcfa/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

CUNHA, Clarissa de Oliveira Gomes Marques da; SILVA FILHO, Lúcio Marcos da. TUTELA MULTINÍVEL DE DIREITOS: ALTERNATIVA PARA A EFETIVAÇÃO DO PLURALISMO JURÍDICO NO NOVO CONSTITUCIONALISMO LATINO-AMERICANO. **Revista Jurídica Unicuritiba**. Curitiba. v. 3. n. 60. p. 498-529. jul./set. 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/4198>. Acesso em: 6 ago. 2025.

D'ATENA, Antonio. LA CONSTITUCIÓN OCULTA DE EUROPA (ANTES Y DESPUÉS DE LISBOA). Trad. Valentina Faggiani. **ReDCE – Revista de Derecho Constitucional Europeo: Homenaje a Peter Häberle**. a. 7. n. 13. p. 17-46. jan./jun. 2010. Disponível em: <https://www.ugr.es/~redce/REDCE13pdf/ReDCE13.pdf>. Acesso em: 30 maio 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2019.

DAMELE, Giovanni; PALLANTE, Francesco. A tutela multinível dos direitos: quantidade é sinónimo de qualidade? *In*: MARQUES, António José D. da S.; BARCELOS, Paulo. (Coord.) **Direitos Fundamentais e Soberania na Europa: História e Atualidade**. Lisboa: IFILNOVA, 2014. Disponível em: <https://iris.unito.it/handle/2318/154683>. Acesso em: 30 maio 2025.

FACHIN, Milena Girardi. Constitucionalismo multinível: diálogos e(m) direitos humanos. **Revista Ibérica do Direito**. a. 1. v. 1. n. 1. p. 53-68. jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/26>. Acesso em: 19 ago. 2025.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. **Comunidade Andina**. Brasil Escola, 2025. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/comunidade-andina.htm>. Acesso em: 2 set. 2025.

IANONI, Marcus. **Federalismo cooperativo e políticas públicas no Brasil: arranjos institucionais e coordenação federativa**. Brasília/DF: IPEA, 2022.
KRELL, Andreas Joachim. **A Aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro/RJ: Lumen Juris, 2005.

LIMA, Flávia Danielle Santiago; VIEIRA, Drailton Ferreira. A tutela multinível de direitos fundamentais numa perspectiva dialógica: a proteção regional e nacional da presunção de inocência. **Revista Juris Poiesis**. v. 21. n. 27. p. 53-69. 2018. Disponível em: <https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/6158>. Acesso em: 13 ago. 2025.

LINCK, Lorena Carvalho; IANONI, Marcus. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. v. 60. p. 271-292. 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/78983>. Acesso em: 22 jun. 2026.

LINS, Ricardo Galvão de Sousa; MOREIRA, Tiago Oliveira; GURGEL, Yara Maria Pereira. O Constitucionalismo Multinível de Ingolf Pernice: uma análise de pontos e contrapontos. **Cadernos de Direito Actual**. n. 15. p. 186-203. 2021. Disponível em: <https://www.cadernosdedereitoactual.es/index.php/cadernos/article/view/674>. Acesso em: 27 maio 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2024.

MACIEJEWSKI, Mariusz. **Os Tratados de Maastricht e de Amesterdão**. jul. 2024. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/3/os-tratados-de-maastricht-e-de-amesterdao>. Acesso em: 14 maio 2025.

MARMELSTEIN, George. 5. ed. **Curso de Direitos Fundamentais**. São Paulo: Atlas, 2014.

MARTINS ZANCHET ADVOGADOS. **Novo Código Florestal retroage: STJ ajusta jurisprudência ao STF e reforça aplicação imediata da Lei Federal nº 12.651/2012**. Disponível em: <https://martinszanchet.com.br/blog/novo-codigo-florestal-retroage-stj-ajusta-jurisprudencia-ao-stf-e-reforca-aplicacao-imediata-da-lei-12-651-2012/>. Acesso em: 14 jun. 2026.

MARTINS, Ana Maria Guerra. 1.ed. **Manual de Direito da União Europeia**. Coimbra: Almedina Brasil, 2014.

MARTINS, Ana Maria Guerra; ROQUE, Miguel Prata. **A TUTELA MULTINÍVEL DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS: A posição do Tribunal Constitucional Português.** Conferência Trilateral dos Tribunais Constitucionais Espanhol, Italiano e Português. 16-18/out. 2014. Disponível em: <https://cuatrilateral.tribunalconstitucional.es/DocumentosReuniones/16/PONENCIA%20PORTUGAL%202014.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.

MELO, Milena Petters. Constitucionalismo ambiental multilevel e democracia socioambiental. **Novos Estudos Jurídicos**. v. 29. n. 3. p. 561-590. 2024. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/20468>. Acesso em: 22 jun. 2026.

MERCOSUL. **O que é o MERCOSUL?** Montevideu, 2025. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 2 set. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. **Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA).** Disponível em: <https://pnla.mma.gov.br/index.html>. Acesso em: 14 jun. 2026.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Trajetória da política ambiental federal no Brasil.** Brasília: IPEA, 2016.

OLIVEIRA, Jadson; DUARTE, Joel Meireles; CHAGAS, Caroline dos Santos. A TUTELA MULTINÍVEL DE DIREITOS NO ÂMBITO BRASILEIRO. **Revista Brasileira de Direito Internacional**. v. 7. n. 2. p. 34-53. jul./dez. 2021. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitointernacional/article/view/8225>. Acesso em: 18 maio 2025.

OLSEN, Johan P. **Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia.** Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3451/1/Accountability%20democr%C3%A1tica%20-%20Johan%20P%20Olsen.pdf>. Acesso em: 21 maio 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. **O Tratado de Lisboa: mais poderes para o Parlamento Europeu.** Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/parliaments-powers/the-lisbon-treaty>. Acesso em: 28 maio 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. **Tratado de Lisboa.** Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-lisbon>. Acesso em: 28 maio 2025.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. 5.ed. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución.** Madrid: Tecnos, 1995.

PERNICE, Ingolf E. A.. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. **Columbia Journal of European Law**. v. 15. n. 3. p. 349-407. 2009. Disponível em:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1326114. Acesso em: 17 maio 2025.

PERNICE, Ingolf. Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe. **European Constitutional Law Review**. v. 11. n. 3. p. 541-562. 2015. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/multilevel-constitutionalism-and-the-crisis-of-democracy-in-europe/C759481E968E61585EE42633EE281F56#article>. Acesso em: 28 maio 2025.

PERNICE, Ingolf. Multilevel Constitutionalism in the European Union. **Walter Hallstein-Institut - Paper 5/02**. jul. 2001. Disponível em: <https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lfoe/whi/publikationen/whi-papers/2002/whi-paper0502.pdf/@download/file/whi-paper0502.pdf>. Acesso em: 20 maio 2025.

PIOVESAN, Flávia Cristina. Tratados Internacionais de proteção dos Direitos Humanos: Jurisprudência do STF. p. 137-156. In: PIMENTA, Marcelo Vicente de Alkmim. (Coord.) **A Constituição Consolidada: críticas e desafios**. Florianópolis: Conceito, 2008. Disponível em: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/piovesan-tratados.pdf> e https://www3.tjrj.jus.br/sophia_web/acervo/detalhe/212579. Acesso em: 13 ago. 2025.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. A CONSTITUIÇÃO TRANSFORMADORA DE 1988 NO CONTEXTO DO CONSTITUCIONALISMO MULTINÍVEL. **REI - REVISTA ESTUDOS INSTITUCIONAIS**. v. 10. n. 4. p. 1090-1114. 2024. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/872>. Acesso em: 22 jun. 2026.

PIOVESAN, Flávia; HERNANDES, Luiz Eduardo Camargo Outeiro. Separação dos poderes, equilíbrio institucional e o constitucionalismo multinível: o Supremo Tribunal Federal e as instituições do sistema interamericano de direitos humanos. **Novos Estudos Jurídicos (NEJ)**. v. 28. n. 3. p. 423-447. 2023. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/377178776_SEPARACAO_DOS_PODERES_EQUILIBRIO_INSTITUCIONAL_E_O_CONSTITUCIONALISMO_MULTINIVEL_A_RELACAO_ENTRE_O_SUPREMO_TRIBUNAL_FEDERAL_BRASILEIRO_E_AS_INSTITUICOES_DO_SISTEMA_INTERAMERICANO_DE_DIREITOS_HUMANOS. Acesso em: 22 jun. 2026.

RAMOS, Paulo Roberto Barbosa; COSTA, Fredson de Sousa; ABREU, Wanderson Carlos Medeiros. Federalismo cooperativo na américa do sul: análise comparada entre os sistemas brasileiro e argentino. **Revista Foco**. v. 16. n. 2. p. 1-20. 2023. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/886>. Acesso em: 22 ago. 2025.

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 do Direito - Faculdade de Direito de Valença**. v. 16. n. 1. p. 335-362. 2018. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/498>. Acesso em: 25 ago. 2025.

SANTANA, Paulo Campanha; LEUZINGER, Márcia Dieguez; SILVA, Letícia Rodrigues da. O federalismo cooperativo aparente no Brasil para proteção ambiental. **Cadernos de Direito Actual**. n. 11. p. 279-303. 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6976377>. Acesso em: 22 jun. 2026.

SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.) **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 12. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4. ed. Barueri/SP: Forense, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Climático**. 1. ed. São Paulo/SP: Thomson Reuters Brasil, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral**. São Paulo: Saraiva, 2014.

SGARBOSSA, Luís Fernando. Estado federal e pluralismo constitucional: Direito Constitucional estadual e experimentalismo democrático. *In*: BOLONHA, Carlos; LIZIERO, Leonam; SEPULVEDA, Antonio. (Orgs.) **Federalismo: desafios contemporâneos**. Porto Alegre/RS: Editora Fi, 2019.

SILVA, Alessandra Malheiros Fava da. CONSTITUCIONALISMO MODERNO: SIMBOLOGIA DAS REVOLUÇÕES LIBERAIS-BURGUESAS. **Revista Brasileira de Teoria Constitucional**. Florianópolis, v. 6. n. 1. p. 57–73. jan./jun. 2020. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-961X/2020.v6i1.6507. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/teoriaconstitucional/article/view/6507>. Acesso em: 20 maio 2025.

SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. A Ineficácia da Tutela Multinível dos Direitos Sociais na União Europeia. **Revista Opinião Jurídica**. Fortaleza. a. 14. n. 18. p. 44-73. jan./jun. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/744/0>. Acesso em: 17 maio 2025.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RCL 69816**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6980043>. Acesso em: 14 jun. 2026.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 6ª REGIÃO. **Agravo de Instrumento nº XXXXX-68.2023.4.06.0000**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-6/5485041872/inteiro-teor-5485041889>. Acesso em: 14 jun. 2026.

URUEÑA, René. Proteção Multinível dos Direitos Humanos na América Latina? Oportunidades, desafios e riscos. *In*: GALINDO, George Rodrigo Bandeira; URUEÑA, René; PÉREZ, Aida Torres. (Coord.) **Proteção Multinível dos Direitos Humanos**. Manual. Barcelona: DHES – Rede Direitos Humanos e Educação Superior, 2014. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10016/19771>. Acesso em: 5 ago. 2025.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.