



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AJCONST/PGR N. 551577/2025

Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O Procurador-Geral da República propõe **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** contra os arts. 28-A, XV, e 101 a 113 da Lei n. 14.675, de 13.4.2009, do Estado de Santa Catarina, que institui o Código do Meio Ambiente da referida unidade da Federação, com alterações da Lei estadual n. 18.350, de 27.1.2022<sup>1</sup>.

Os preceitos normativos impugnados são os transcritos a seguir:

**Lei n. 14.675/2009 de Santa Catarina**

**TÍTULO III  
DOS CONCEITOS**

Art. 28-A. Para os fins previstos nesta Lei entende-se por: (...)

---

1 Acompanha a petição inicial cópia das normas impugnadas (art. 3º da Lei n. 9.868/1999) e peças do Procedimento Administrativo n. 1.00.000.001854/2025-14.

XV – campos de altitude: ocorrem acima de 1.500 (mil e quinhentos) metros e são constituídos por vegetação com estrutura arbustiva e/ou herbácea, predominando em clima subtropical ou temperado, definido por uma ruptura na sequência natural das espécies presentes e nas formações fisionômicas, formando comunidades florísticas próprias dessa vegetação, caracterizadas por endemismos, sendo que no Estado os campos de altitude estão associados à Floresta Ombrófila Densa ou à Floresta Ombrófila Mista.

(...)

#### CAPÍTULO IV DOS CAMPOS DE ALTITUDE

Art. 101. Ficam estabelecidos os seguintes parâmetros básicos para análise dos estágios sucessionais dos campos de altitude associados à Floresta Ombrófila Mista e à Floresta Ombrófila Densa, no Bioma Mata Atlântica em Santa Catarina:

- I – histórico de uso;
- II – presença de fitofisionomias características;
- III – diversidade e dominância de espécies;
- IV – espécies vegetais indicadoras;
- V – presença de vegetação de afloramento rochoso;
- VI – índice de cobertura vegetal viva do solo; e
- VII – altitude.

Art. 102. Estão relacionados aos campos de altitude os seguintes conceitos:

- I – *campo antrópico*: vegetação de campo formada em áreas originais de florestas, devido à intervenção humana, não considerada remanescente de campo de altitude;
- II – *campo melhorado*: campo em que foram implementadas ações para uma maior produtividade de espécies forrageiras, principalmente com a introdução de espécies exóticas;
- III – *campo pastoreado*: campo utilizado pela pecuária extensiva localizados no planalto meridional;

IV – *campo original*: campo que, independentemente do seu uso, sempre foi vegetação campestre, caracterizada como clímax edáfico sobre o planalto meridional ou sobre cumes da Serra Geral em Santa Catarina, considerados como remanescente;

V – *turfeira*: fisionomia com presença predominante de musgos do gênero *Sphagnum*, característica em áreas úmidas, mal drenadas, contendo restos vegetais em variados graus de decomposição;

VI – *capão*: pequena porção de Floresta Ombrófila Mista isolada no meio dos campos naturais do planalto catarinense;

VII – *campo litólito*: são aqueles campos em que a cobertura do solo apresenta-se com afloramento rochoso, cobrindo mais de 70% (setenta por cento) da superfície; e

VIII – *pousio*: área de terra onde inexistia qualquer atividade antrópica por determinado tempo.

Art. 103. São considerados em estágio inicial de regeneração, associados à Floresta Ombrófila Mista:

I – os “campos atrópicos”;

II – os “campos melhorados”; e

III - os “campos pastoreados”, os quais poderão estar em pousio por até 2 (dois) anos, com ausência de “turfeiras” e “vegetação litólita”.

§ 1º Para a caracterização dos campos antrópicos será tomado como parâmetro inicial a cobertura aerofotogramétrica do Estado de Santa Catarina de 1957, fotoíndice escala aproximada de 1:1.000.000, escala média das fotografias 1:25.000, filme pacromático, Câmara Zeiss RMK 15/223, distribuição focal nominal 153 mm.

§ 2º Para os anos subsequentes serão utilizadas outras séries fotográficas ou imagens de satélite que indiquem a cobertura vegetal do Estado de Santa Catarina.

§ 3º Para a caracterização dos campos melhorados será considerada a presença de espécies exóticas e/ou

ruderais correspondendo a 50% (cinquenta por cento) da biomassa vegetal viva.

§ 4º Consideram-se espécies indicadoras do estágio inicial de regeneração da Floresta Ombrófila Mista: *Coniza bonariensis* (buva), *Senecio brasiliensis* (maria mole, flor das almas), *Holcus lanatus* (capim lanudo), *Eleusine tristachya* (capim pé de galinha), *Taraxacum officinale* (dente de leão), *Solanum sisymbirifolium* (joá), *Solanum americanum* (erva moura), *Pteridium aquillinum*, *Erryngium horridum* (caraguatá), *Aristida pallens* (capim barba de bode), *Andropogon laterallis* (capim caninha), *Cenchrus echinatus* (capim carapicho), e demais exóticas introduzidas em campos melhorados ou naturalmente invasoras.

Art. 104. São considerados em estágio médio de regeneração associados à Floresta Ombrófila Mista, os “campos originais” que estiverem em pousio por um período de 3 (três) a 5 (cinco) anos, com baixa representatividade de espécies exóticas e/ou ruderais e com ausência de “turfeiras” e de vegetação litólita.

Parágrafo único: São consideradas espécies indicadoras dos campos de altitude em estágio médio de regeneração, associados à Floresta Ombrófila Mista: *Agrostis montevidensis*, *Adesmia ciliata*, *Adesmia tristis*, *Andropogon lateralis*, *Andropogon macrothrix*, *Axonopus barretoii*, *Axonopus ramboi*, *Axonopus siccus*, *Baccharis nummularia*, *Baccharis pseudovillosa*, *Baccharis tridentata*, *Baccharis uncinella*, *Briza calotheca*, *Briza uniolae*, *Bulbostylis sphaerocephala*, *Calea phyllolepis*, *Danthonia secundiflora*, *Deschampsia caespitosa*, *Lupinus paranensis*, *Lupinus rubriflorus*, *Macroptilium prostratum*, *Paspalum maculosum*, *Paspalum pumilum*, *Piptochaetium stipoides*, *Schizachyrium spicatum*, *Schizachyrium tenerum*, *Sorghastrum setosum*, *Sporobolus camporum*, *Stipa sellowiana*, *Tephrosia adunca*, *Trichocline catharinensis*, *Trifolium riograndense*.

Art. 105. São considerados “campos originais” de altitude em estágio avançado de regeneração associados à Floresta Ombrófila Mista, a vegetação de máxima expressão local, sendo os efeitos das ações, antrópicas moderadas, sem evidências de que a área tenha sido cultivada no passado, como presença de curvas de nível e outras marcas de cultivo do solo, estando em pousio a mais de 5 (cinco) anos.

§ 1º Inclui-se ainda na conceituação do *caput*:

I – as “turfeiras”;

II – os “campos litólitos”; e

III – a bordadura de no mínimo 10 (dez) metros ao redor dos “capões”, “turfeiras” e “campos litólitos”.

§ 2º São consideradas espécies indicadoras de “turfeiras”: Apiaceae *Hydrocotyle ranunculoides*; Asteraceae: *Senecio jurgensenii*, *Senecio bonariensis*, *Senecio icoglossus*, *Senecio pulcher*; Blechnaceae: *Blechnum regnellianum* (samambaia), *Blechnum imperiale* (samambaia-dos-banhados); Cyperaceae: *Eleocharis bonariensis*, *Eleocharis subarticulata* (junquinhos), *Cyperus consanguineus*, *Cyperus meyenianus* (tiriricas); Eriocaulaceae *Eriocaulon ligulatum* (caraguatá-manso); Lentibulariaceae: *Utricularia oligosperma* (boca-de-leão); Lycopodiaceae: *Lycopodium alopecuroides*; Poaceae: *Panicum pernambucense*, *Eriochrysis holcoides*; Polygonaceae: *Polygonum* sp. (erva-de-bicho); Primulaceae: *Anagallis filiformis*; Sphagnaceae: *Sphagnum* spp. (musgo); Xyridaceae: *Xyris jupicai* (botão-de-ouro); De Campos Rupestres: Amaryllidaceae: *Haylockia pusilla*; Apocynaceae: *Oxypetalum kleinii*; Asteraceae: *Achyrocline satureioides* (marcela), *Trichocline catharinensis* (cravo-do-campo); Bromeliaceae: *Aechmea recurvata* (bromélia), *Dyckia reitzii*, *Dyckia maritima* (gravatás), *Tillandsia montana* (cravo-do-mato), *Vriesea platynema* (bromélia); Cactaceae: *Parodia alacriportana*, *Parodia haselbergii*, *Parodia graessnerii*, *Parodia ottonis* e *Parodia linkii* (tunas), *Cereus hildmannianus*; Cyperaceae: *Bulbostylis*

capillaris, Bulbostylis sphaerocephala, Bulbostylis juncoides; Gesneriaceae: Hesperozygis nitida, Sinningia allagophylla, Nematanthus australis; Lamiaceae: Glechon discolor; Lycopodiaceae: Lycopodium alopecuroides, Lycopodium thyoides; Orchidaceae: Epidendrum secundum, Habenaria montevidensis (orquídeas); Oxalidaceae: Oxalis rupestris; Piperaceae: Peperomia galioides; Poaceae: Microchloa indica, Tripogon spicatus; Rubiaceae: Coccocypselum reitzii; Selaginellaceae: Selaginella microphylla; Verbenaceae: Lantana megapotamica; Solanaceae: Petúnia sellowiana (petúnia).

§ 3º São consideradas espécies endêmicas: Amaranthaceae: Gomphrena schlechtendaliana (perpétua); Apiaceae: Eryngium falcifolium, Eryngium floribundum, Eryngium ramboanum, Eryngium smithii, Eryngium urbanianum, Eryngium zosterifolium (caraguatás/gravatás); Asteraceae: Baccharis nummularia, Chaptalia mandonii (língua-de-vaca), Dendrophorbium paranense, Holocheilos monocephalus, Hysterionica nebularis, Pamphalea araucariophila (margaridinha-dospiniais), Pamphalea ramboi (margaridinha), Pamphalea smithii (margaridinha-do-campo), Perezia catharinensis, Senecio promatensis, Senecio ramboanus, Smallanthus araucariophila, Trichocline catharinensis, Vernonia hypochlora; Cyperaceae: Eleocharis loefgreniana, Eleocharis ochrostachys, Eleocharis rabenii, Eleocharis squamigera, Machaerina austrobrasiliensis, Rhynchospora brasiliensis, Rhynchospora polyantha, Rhynchospora splendens (capim-navalha); Fabaceae: Adesmia reitziana (babosa), Lathyrus linearifolius, Lathyrus paraguariensis, Lupinus magnistipulatus, Lupinus rubriflorus, Lupinus uleanus, Tephrosia adunca, Trifolium riograndense (trevo); Juncaceae: Luzula ulei; Lamiaceae: Cunila platyphylla, Glechon discolor; Poaceae: Agrostis longiberbis, Axonopus ramboi, Briza scabra (treme-treme), Calamagrostis reitzii, Chusquea windischii (taquarinha), Paspalum

barretoi, *Piptochaetium alpinum*, *Piptochaetium palustre* (capim-cabelo-de-porco), *Poa bradei*, *Poa reitzii* (capim-do-banhado), *Stipa brasiliensis*, *Stipa planaltina*, *Stipa rhizomata*, *Stipa vallsii* flechilhas); Polygalaceae: *Polygala selaginoides*, *Polygala* sp.; Rhamnaceae: *Colletia spinosissima* (quina); Solanaceae: *Petunia altiplana* (petúnia).

Art. 106. Os campos relictuais de altitudes da Floresta Ombrófila Densa, devido as suas pequenas extensões, níveis de endemismo e riqueza de espécies, serão considerados todos como sendo estágio médio.

Art. 107. Serão considerados “campos originais” de altitude em estágio médio de regeneração, associados à Floresta Ombrófila Densa, os campos com ausência de espécies raras e endêmicas, “turfeiras” e vegetação litólita.

Art. 108. São considerados “campos originais” de altitude em estágio avançado de regeneração, associados à Floresta Ombrófila Densa, os “campos originais” com presença de espécies raras e endêmicas, “turfeiras” e vegetação rupestre.

Parágrafo único: Consideram-se como espécies raras: *Quesnelia imbricata* (gravatá), *Dyckia reitzii*, *Dyckia minarum*, *Vriesea hoehneana*, *Spermacoce paranaensis* (poáia-do-campo).

Art. 109. Nos campos, quer associados à Floresta Ombrófila Densa ou Floresta Ombrófila Mista, localizados em altitudes superiores a 1.500 (mil e quinhentos) metros, são permitidas como atividades econômicas, a pecuária extensiva e atividades ligadas ao ecoturismo e turismo sustentável.

Art. 110. Os “campos originais”, quer associados à Floresta Ombrófila Densa ou à Floresta Ombrófila Mista, que estiverem em pousio por um período superior a 10 (dez) anos, serão considerados campos em estágio primário.

Art. 111. O número de espécies mencionados nesta Lei, indicadoras dos estágios de sucessão dos campos de altitude, poderão sofrer alterações, mediante lei, de acordo com a evolução de estudos realizados pela EPAGRI.

Art. 112. No caso de vegetação primária em campo de altitude, a vegetação de máxima expressão local não necessariamente está associada à grande diversidade biológica, devido às características locais de clima, relevo, solo, e vegetação adjacente.

Art. 113. Remanescentes de campos da altitude submetidos a corte parcial e recorrente da parte aérea por processo de pastoreio não se enquadram como vegetação primária.

As disposições impugnadas do Código do Meio Ambiente de Santa Catarina estabelecem a definição dos campos de altitude e os parâmetros básicos para o exame dos estágios da sua sucessão, no bioma Mata Atlântica, em contrariedade a normas gerais editadas pela União sobre o tema. Violam, por conseguinte, o disposto no art. 24, VI, §§1º e 2º, da Constituição.

### **Cabimento da ação**

Na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em matéria de competência concorrente, configuram transgressão direta ao modelo constitucional as divergências entre lei estadual e lei nacional regente de normas gerais, sendo possível a apreciação do vício formal na via da jurisdição constitucional abstrata. É o que afirma trecho das ementas dos seguintes julgados:



COTEJO ENTRE LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL E LEI COMPLEMENTAR NACIONAL – INOCORRÊNCIA DE OFENSA MERAMENTE REFLEXA – A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL.

— A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre União Federal e os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, Estudos de Direito Constitucional, p. 336, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). Doutrina. Precedentes.

— Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permita transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (...), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.

— A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal, ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> ADI n. 2.903/PR, rel. o Ministro Celso de Mello, DJe 19.9.2008.

A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o complementar (art. 24, § 2º)<sup>3</sup>.

A eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União não caracteriza ofensa reflexa à Constituição. Preliminares rejeitadas<sup>4</sup>.

O confronto entre lei estadual e legislação federal, portanto, não implica ofensa reflexa ao texto constitucional<sup>5</sup>.

É cabível, desse modo, a presente ação direta.

### **Condomínio legislativo em matéria de proteção ambiental**

A Constituição consagra, no art. 225, *caput*, o direito de todos “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, e atribui “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

---

3 ADI n. 3.937/SP, rel. o Ministro Marco Aurélio, redator p/acórdão o Ministro Dias Toffoli, DJe 1º.2.2019. No mesmo sentido: ADI n. 3.357/RS, rel. o Ministro Ayres Britto, redator p/acórdão o Ministro Dias Toffoli, DJe 1º.2.2019.

4 ADI n. 4.529/MT, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 1º.12.2022. No mesmo sentido: ADI n. 4.955/CE, rel. o Ministro Dias Toffoli, DJe 17.11.2024; ADI n. 3.870/SP, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 24.10.2019; ADI n. 4.028/SP, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 1º. 12.2021, entre outros precedentes.

5 Cf. ADI n. 4.615/CE, rel. o Ministro Roberto Barroso, DJe 28.10.2019; ADI n. 6.650/SC, rel. a Ministra Cármen Lúcia, DJe 5.5.2021.

A fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o texto constitucional atribuiu diversas incumbências em matéria de proteção ambiental ao Poder Público de todas as esferas da Federação, repartindo entre as unidades federadas competências administrativas e legislativas nessa temática:

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

(...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

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

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

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

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

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

A atuação dos Poderes Públicos na tutela ambiental há de ser coordenada, pautando-se a atribuição de cada um pela predominância de interesses. No âmbito da competência legislativa concorrente, cabe à União o estabelecimento de normas gerais que busquem padronização nacional (interesse federal), que podem ser complementadas pelos Estados, para atender a interesses regionais, e pelos Municípios, diante da necessidade de regular temas de interesse local (art. 30, I e II, da Constituição).

A necessidade de coordenação entre a União e os Estados na proteção do meio ambiente e na preservação de florestas encontra reflexos na Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei n. 6.938/1981. O diploma federal considera o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) como um dos órgãos responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, exigindo que, ao editarem normas supletivas e complementares em tal matéria, as unidades da Federação observem os padrões definidos pelo CONAMA. Nesse sentido, é expresso o art. 6º, II e §1º, da Lei n. 6.938/1981:

Art 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado: (...)

II – órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (...)

**§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.<sup>6</sup>**

---

<sup>6</sup> Sem grifo no original.

O modelo federal de proteção ambiental, dessa maneira, não se restringe às normas de caráter geral previstas em lei, mas também às preconizadas nas resoluções do CONAMA, uma vez que ambas as espécies normativas retiram suas forças de validade dos arts. 23, VI e VII, e 24, VI, §1º, da Constituição.

Admite-se, no âmbito da produção normativa concorrente em tema de proteção ambiental, que Estados e Distrito Federal editem normas gerais, desde que mais protetivas do que as estabelecidas pelo ente central da Federação. Com esse entendimento, a Suprema Corte chancelou, ao julgar a ADI n. 5.996/AM, a *“sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção”*, como *“circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria”*<sup>7</sup>.

Logo, no regime de repartição de competências ambientais serão inconstitucionais normas estaduais incompatíveis com a moldura federal que não resultarem em maior proteção do meio ambiente<sup>8</sup>.

### **Campos de altitude: incompatibilidade entre o regramento estadual e a legislação federal de regência**

A proteção da vegetação nativa da Mata Atlântica é regulada pela Lei n. 11.428/2006, que considera a Floresta Ombrófila Densa, a Floresta Ombrófila Mista e os campos de altitude como formações florestais integrantes do referido bioma, nos termos do seu art. 2º:

---

7 ADI n. 5.996/AM, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 30.4.2020.

8 ADI n. 3.470/RJ, rel. a Ministra Rosa Weber, DJe 1º.2.2019.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se integrantes do Bioma Mata Atlântica as seguintes formações florestais nativas e ecossistemas associados, **com as respectivas delimitações estabelecidas em mapa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE**, conforme regulamento: **Floresta Ombrófila Densa; Floresta Ombrófila Mista**, também denominada de Mata de Araucárias; Floresta Ombrófila Aberta; Floresta Estacional Semidecidual; e Floresta Estacional Decidual, bem como os manguezais, as vegetações de restingas, **campos de altitude**, brejos interioranos e encaves florestais do Nordeste.

Parágrafo único. Somente os remanescentes de vegetação nativa no estágio primário e nos estágios secundário inicial, médio e avançado de regeneração na área de abrangência definida no caput deste artigo terão seu uso e conservação regulados por esta Leiº.

De acordo com as delimitações estabelecidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE)<sup>10</sup>, os campos de altitude encontram-se localizados em ambientes montano e alto-montano. O primeiro corresponde às faixas de altitude de 600 a 2.000 metros, nas latitudes entre 5º N e 16º S; de 500 a 1.500 metros nas latitudes entre 16º S e 24º S; e de 400 a 1.000 metros nas latitudes acima de 24º S. Já o segundo corresponde às altitudes acima dos limites máximos considerados para o ambiente anterior.

Desse modo, em atenção ao art. 2º da Lei n. 11.428/2006 e aos limites definidos pelo IBGE, os campos de altitude:

---

9 Sem grifos no original.

10 Disponível em: [https://geoftp.ibge.gov.br/informacoes\\_ambientais/estudos\\_ambientais/biomas/mapas/lei11428\\_mata\\_atlantica.pdf](https://geoftp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/estudos_ambientais/biomas/mapas/lei11428_mata_atlantica.pdf). Acesso em 24.4.2025.

Correspondem à vegetação com estrutura herbácea ou herbácea/arbustiva, caracterizada por comunidades florísticas próprias, que ocorre sob clima tropical, subtropical ou temperado, geralmente nas serras de altitudes elevadas, nos planaltos e nos Refúgios Vegetacionais, bem como a outras pequenas ocorrências de vegetação campestre não representadas no mapa. Os Campos de Altitude estão situados nos ambientes montano e altomontano. O montano corresponde às faixas de altitude: de 600 a 2.000m nas latitudes entre 5º N e 16º S; de 500 a 1.500m nas latitudes entre 16º S e 24º S; e de 400 a 1.000m nas latitudes acima de 24º S. O altomontano ocorre nas altitudes acima dos limites máximos considerados para o ambiente montano<sup>11</sup>.

O art. 5º, III, da Resolução CONAMA n. 10/1993 traz uma definição similar para os campos de altitude, sem os restringir às faixas de altitude superiores a 1.500 metros. Confira-se:

Art. 5º (...)

III – Campo de altitude – vegetação típica de ambientes montano e alto-montano, com estrutura arbustiva e/ou herbácea, que ocorre geralmente nos cumes litólicos das serras com altitudes elevadas, predominando em clima subtropical ou temperado. Caracteriza-se por uma ruptura na sequência natural das espécies presentes nas formações fisionômicas circunvizinhas. As comunidades florísticas próprias dessa vegetação são caracterizados por endemismos.

Em outra vertente, a Lei n. 11.428/2006 traz diversos conceitos para fins de conservação, proteção, regeneração e utilização

---

11 Disponível em:  
[https://geoftp.ibge.gov.br/informacoes\\_ambientais/estudos\\_ambientais/biomas/mapas/lei11428\\_mata\\_atlantica.pdf](https://geoftp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/estudos_ambientais/biomas/mapas/lei11428_mata_atlantica.pdf). Acesso em 24.4.2025.

do bioma Mata Atlântica. Saliente-se, por exemplo, a definição de “pousio”, que consiste na “(...) interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais do solo por até 10 (dez) anos para possibilitar a recuperação de sua fertilidade” (art. 3º, III).

O diploma federal, por sua vez, delegou a definição de “vegetação primária” e de “vegetação secundária nos estágios inicial, médio e avançado” ao CONAMA. Previu, contudo, de antemão, os parâmetros básicos para a análise dos estágios de sucessão da Mata Atlântica. Veja-se:

Art. 4º A definição de vegetação primária e de vegetação secundária nos estágios avançado, médio e inicial de regeneração do Bioma Mata Atlântica, nas hipóteses de vegetação nativa localizada, será de iniciativa do Conselho Nacional do Meio Ambiente.

§ 1º O Conselho Nacional do Meio Ambiente terá prazo de 180 (cento e oitenta) dias para estabelecer o que dispõe o *caput* deste artigo, sendo que qualquer intervenção na vegetação primária ou secundária nos estágios avançado e médio de regeneração somente poderá ocorrer após atendido o disposto neste artigo.

**§ 2º Na definição referida no *caput* deste artigo, serão observados os seguintes parâmetros básicos:**

**I – fisionomia;**

**II – estratos predominantes;**

**III – distribuição diamétrica e altura;**

**IV – existência, diversidade e quantidade de epífitas;**

**V – existência, diversidade e quantidade de trepadeiras;**

**VI – presença, ausência e características da serapilheira;**

**VII – sub-bosque;**

**VIII – diversidade e dominância de espécies;**



### **IX – espécies vegetais indicadoras<sup>12</sup>.**

Os mesmos parâmetros foram estabelecidos pela Resolução CONAMA n. 10/1993. Em complemento ao referido ato normativo, o Conselho editou a Resolução n. 423/2010 para dispor sobre a análise específica dos estágios sucessionais dos campos de altitude situados nos ambientes montano e alto-montano na Mata Atlântica:

#### **Resolução n. 423/2010 do CONAMA**

Art. 1º Ficam estabelecidos os seguintes parâmetros básicos para identificação e análise da vegetação primária e secundária nos estágios inicial, médio e avançado de regeneração dos Campos de Altitude situados nos ambientes montano e alto-montano na Mata Atlântica:

**I – histórico de uso;**

**II – cobertura vegetal viva do solo;**

**III – diversidade e dominância de espécies;**

**IV – espécies vegetais indicadoras; e**

**V – a presença de fitofisionomias características.**

§ 1º A análise e identificação da vegetação deverá ser procedida com o emprego conjugado dos distintos parâmetros estabelecidos nos incisos previstos neste artigo.

§ 2º A ausência, por si só, de uma ou mais espécies indicadoras, ou a ocorrência de espécies não citadas nesta Resolução não descaracteriza o respectivo estágio sucessional da vegetação.<sup>13</sup>

A Resolução CONAMA n. 423/2010 conceituou o que se entende por “campo antrópico”, “vegetação primária” e “vegetação secundária ou em regeneração”:

---

<sup>12</sup> Sem grifos no original.

<sup>13</sup> Sem grifo no original.

Art. 2º Para fins de aplicação da presente Resolução são adotadas as delimitações e conceitos estabelecidos no mapa referido no art. 2º da Lei no 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e considerando os seguintes conceitos:

**I – Campo antrópico: vegetação de campo formada em áreas originais de floresta, devido à intervenção humana e ações para uma maior produtividade de espécies forrageiras, principalmente com a introdução de espécies nativas ou exóticas, não considerada remanescente de Campo de Altitude.**

II – Vegetação Primária: vegetação de máxima expressão local, com grande diversidade biológica, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos, a ponto de não afetar significativamente suas características originais de estrutura e de espécies.

III – Vegetação Secundária ou em Regeneração: vegetação resultante dos processos naturais de sucessão, após supressão total ou parcial da vegetação primária por ações antrópicas ou causas naturais, podendo ocorrer espécies remanescentes da vegetação primária.

§ 1º Considera-se ainda vegetação primária de Campo de Altitude a vegetação de máxima expressão local ainda que não esteja associada à grande diversidade biológica, devido às características locais de clima, relevo, solo e vegetação adjacente.

§ 2º Remanescentes de Campo de Altitude submetidos a corte parcial e recorrente da parte aérea por processo de pastoreio não se enquadram como vegetação primária<sup>14</sup>.

Em atenção ao art. 4º da Lei n. 11.428/2006, a Resolução CONAMA n. 423/2010 definiu, ainda, a vegetação primária e os

---

<sup>14</sup> Sem grifo no original.

estágios inicial, médio e avançado da vegetação secundária de campos de altitude, considerando:

Art. 3º (...).

**I – estágio inicial:**

- a) remanescentes de vegetação campestre com porção subterrânea incipiente ou ausente;
- b) fisionomia herbácea aberta, com índice de cobertura vegetal viva inferior a 50%, medido no nível do solo;
- c) representatividade de espécies exóticas ou ruderais correspondendo a 50% ou mais, da cobertura vegetal viva;
- d) ausência ou presença esporádica de espécies raras e endêmicas;
- e) Espécies indicadoras conforme Anexo I, desta Resolução;

**II – estágio médio:**

- a) áreas que sofreram ação antrópica com pouco ou nenhum comprometimento da parte subterrânea da vegetação, ou que estejam em processo de regeneração após ação antrópica mediante supressão da parte aérea e subterrânea da vegetação;
- b) fisionomia herbácea ou herbáceo-arbustiva, com índice de cobertura vegetal viva superior a 50%, medido no nível do solo;
- c) representatividade de espécies exóticas e/ou ruderais, inferior a 50% da cobertura vegetal viva;
- d) presença esporádica de espécies raras e endêmicas;
- e) espécies indicadoras conforme Anexo I, desta Resolução;

**III – estágio avançado:**

- a) áreas com ação antrópica moderada sem comprometimento da estrutura e fisionomia da vegetação, ou que tenham evoluído a partir de estágios médios de regeneração;

- b) fisionomia herbácea ou herbáceo-arbustiva, com índice de cobertura vegetal viva superior a 50%, medido no nível do solo;
- c) ocorrência de espécies exóticas ou ruderais, correspondendo ao máximo de 30% da cobertura vegetal viva no nível do solo;
- d) presença de espécies raras e endêmicas;
- e) eventual ocorrência de espécies lenhosas;
- f) espécies indicadoras, conforme Anexo I, desta Resolução;

**IV – vegetação primária:**

- a) vegetação de máxima expressão local, sendo os efeitos das ações antrópicas mínimos;
- b) fisionomia herbácea ou herbáceo-arbustiva, com índice de cobertura vegetal nativa viva superior a 80%, medido no nível do solo;
- c) cobertura do solo com espécies exóticas ou ruderais inferior a 10% da cobertura vegetal viva;
- d) presença de espécies raras ou endêmicas;
- e) eventual ocorrência de espécies lenhosas; e
- f) espécies indicadoras conforme Anexo I, desta Resolução<sup>15</sup>.

Na espécie, ao dispor sobre os campos de altitude associados à Floresta Ombrófila Densa e à Floresta Ombrófila Mista, as normas questionadas do Código do Meio Ambiente de Santa Catarina imiscuíram-se em temas já disciplinados pelas normas gerais federais, estabelecendo não apenas conceitos distintos dos previstos pela Lei n. 11.428/2006 e pelas Resoluções CONAMA n. 10/1993 e 423/2010, como também inovando sobre o assunto.

---

<sup>15</sup> Sem grifos no original.

O art. 28-A, XV, da lei estadual hostilizada, ao restringir os campos de altitude às formações florestais acima de 1.500 metros, vai de encontro à legislação federal, contrariando a Lei n. 11.428/2006 (art. 2º), que, em observância aos parâmetros definidos pelo IBGE, reconhece a existência de tais ecossistemas abaixo da faixa de altitude delimitada pelo legislador catarinense. A limitação, de igual modo, não encontra previsão na Resolução CONAMA n. 10/1993, não podendo a norma estadual se sobrepor às normas gerais federais.

Sob outro prisma, o art. 101 da lei estadual hostilizada estabeleceu parâmetros básicos para a análise dos estágios sucessionais dos campos de altitude. Diversamente da Resolução CONAMA n. 423/2010, o enunciado normativo impugnado exigiu a “altitude” como parâmetro básico para o exame dos estágios de sucessão da vegetação secundária dos campos de altitude situados nos ambientes montano e alto-montano na Mata Atlântica, em verdadeira substituição ao legislador federal na edição de normas gerais.

O art. 102 do Código do Meio Ambiente de Santa Catarina, a seu turno, traz conceitos gerais sobre os campos de altitude, invadindo a competência da União. O dispositivo, inclusive, conceitua “pousio” e “campo antrópico” de modo diverso da legislação federal.

O dispositivo estadual considera “pousio” a área de terra onde não exista nenhuma atividade antrópica por determinado tempo, enquanto a Lei n. 11.428/2006 conceitua-o como a prática que prevê a interrupção de atividades ou usos agrícolas, pecuários ou silviculturais

do solo por até dez anos, com o objetivo de possibilitar a recuperação da sua fertilidade. Por outro lado, enquanto a Resolução CONAMA n. 423/2010 entende por “campo antrópico” a vegetação formada em áreas originais de floresta, devido à intervenção humana e ações para uma maior produtividade de espécies forrageiras, notadamente com a introdução de espécies nativas ou exóticas; o art. 102 da lei questionada desmembra o conceito de “campo antrópico” para criar conceito novo (“campo melhorado”), definindo termos não previstos na Resolução CONAMA n. 423/2010, como “campo pastoreado”, “campo original”, “turfeira”, “capão” e “campo litólito”.

Ao tratar dos campos de altitude associados à Floresta Ombrófila Mista, os arts. 103 a 105 da Lei estadual n. 14.675/2009 estabelecem disposições diversas das normas gerais sobre os estágios inicial, médio e avançado de regeneração de vegetação secundária, prevendo situações não descritas na Resolução n. 423/2010, inovando indevidamente a disciplina dos arts. 3º, I, II e III, dessa norma federal. Confira-se:

**Resolução CONAMA n. 423/2010**

Art. 3º (...).

I – estágio inicial:

- a) remanescentes de vegetação campestre com porção subterrânea incipiente ou ausente;
- b) fisionomia herbácea aberta, com índice de cobertura vegetal viva inferior a 50%, medido no nível do solo;
- c) representatividade de espécies exóticas ou ruderais correspondendo a 50% ou mais, da cobertura vegetal viva;

d) ausência ou presença esporádica de espécies raras e endêmicas;

e) Espécies indicadoras conforme Anexo I, desta Resolução;

II – estágio médio:

a) áreas que sofreram ação antrópica com pouco ou nenhum comprometimento da parte subterrânea da vegetação, ou que estejam em processo de regeneração após ação antrópica mediante supressão da parte aérea e subterrânea da vegetação;

b) fisionomia herbácea ou herbáceo-arbustiva, com índice de cobertura vegetal viva superior a 50%, medido no nível do solo;

c) representatividade de espécies exóticas e/ou ruderais, inferior a 50% da cobertura vegetal viva;

d) presença esporádica de espécies raras e endêmicas;

e) espécies indicadoras conforme Anexo I, desta Resolução;

III – estágio avançado:

a) áreas com ação antrópica moderada sem comprometimento da estrutura e fisionomia da vegetação, ou que tenham evoluído a partir de estágios médios de regeneração;

b) fisionomia herbácea ou herbáceo-arbustiva, com índice de cobertura vegetal viva superior a 50%, medido no nível do solo;

c) ocorrência de espécies exóticas ou ruderais, correspondendo ao máximo de 30% da cobertura vegetal viva no nível do solo;

d) presença de espécies raras e endêmicas;

e) eventual ocorrência de espécies lenhosas;

f) espécies indicadoras, conforme Anexo I, desta Resolução; (...).

Os arts. 106 a 110 do Código do Meio Ambiente de Santa Catarina também inovam em relação às normas gerais federais. Isso porque, dentro dos conceitos desenvolvidos pelo diploma estadual,

definem, paralelamente à legislação federal, os campos de altitude que serão considerados como sendo de estágio médio e avançado de regeneração, admitindo em tais campos, à mercê da Lei n. 11.428/2006 e da Resolução CONAMA n. 423/2010, o exercício de atividades econômicas, o desenvolvimento de pecuária extensiva e a prática de atividades ligadas ao ecoturismo sustentável (art. 109).

Por fim, os arts. 111 a 113 da Lei estadual questionada limitam-se a reproduzir as normas gerais já disciplinadas na Resolução CONAMA n. 423/2010. No entanto, por guardarem afinidade lógica com os demais dispositivos questionados, devem ser declarados inconstitucionais por arrastamento.

Os dispositivos combatidos, portanto, ao tomarem para si a definição dos estágios sucessoriais dos campos da altitude situados na Mata Atlântica, corrompem o sistema de repartição de competências, permitindo o afastamento de normas federais de caráter geral no Estado de Santa Catarina ou, até mesmo, a superposição de normas estaduais à disciplina de natureza nacional formulada no âmbito da União. Há, assim, afronta ao art. 24, VI e §§ 1º e 2º, da Constituição.

### **Pedido final**

O Procurador-Geral da República requer, cumprido o rito processual próprio, que se julgue procedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 28-A, XV, e 101 a 113 da Lei n. 14.675,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

de 13.4.2009, alterada pela Lei n. 18.350, de 27.1.2022, ambas do Estado de Santa Catarina, por violação do art. 24, VI, §§1º e 2º, da Constituição.

Brasília, 24 de abril de 2025.

Paulo Gonet Branco  
Procurador-Geral da República