

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia consiste em definir a compatibilidade, ou não, com a Constituição Federal, de dispositivos de lei estadual do Rio Grande do Sul por meio dos quais proibida a utilização, no território do Estado, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira, de toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas.

O cerne da irresignação é a alegação de vício formal, tendo em vista, de um lado, a atribuição reservada à União para editar leis versando sobre o mar territorial, nos termos dos arts. 20, VI, e 48, V, da Constituição Federal e, de outro, a competência normativa concorrente de União, Estados e Distrito Federal para dispor sobre pesca, fauna e proteção do meio ambiente, conforme previsão do art. 24, VI, da Carta da República.

### **I – Conversão do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo**

De início, reputo pertinente a conversão do referendo da decisão de deferimento da cautelar em julgamento definitivo, forte na jurisprudência desta Corte, porquanto presentes as manifestações da Assembleia Legislativa, do Governador do Estado do Rio Grande do Sul e da Advocacia-Geral da União, bem como o parecer da Procuradoria-Geral da República.

Passo ao mérito.

### **II – Da distribuição de competências normativas da União e dos Estados e Distrito Federal**

O Estado Federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

A Constituição Federal outorga à União competência privativa para legislar de forma abrangente e aprofundada em matéria de mar territorial (art. 20, VI), bem como sobre navegação marítima (art. 20, X).

Nos termos do parágrafo único do art. 22, a União poderá autorizar, mediante lei complementar, os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas dos dois temas, presente o interesse regional.

É dizer, enquanto inexistir referida lei complementar federal – como ocorre no caso em discussão –, mostra-se incabível a atuação normativa de ente subnacional. Esse é o entendimento cristalizado na jurisprudência do Supremo.

Ademais, nossa Lei Maior incumbe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre os limites do espaço marítimo e os bens de domínio da União:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

[...]

V – limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

É cediço que o mar territorial foi estabelecido pelo constituinte de 1988 como bem da União. Se não, vejamos:

Art. 20. São bens da União:

[...]

VI – o mar territorial;

[...]

Afigura-se inequívoco o papel destacado deferido à União nas deliberações normativas acerca da matéria.

A fim de regulamentá-la, a Lei n. 8.617, de 4 de janeiro de 1993, define o mar territorial brasileiro como **faixa de 12 milhas marítimas de largura**, medida a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicado nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo País.

Nessa esteira, o art. 2º, XVI, da Lei n. 11.959, de 29 de junho de 2009, que dispõe sobre a **Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca**, fixa o mesmo conceito, além de disciplinar, de forma aprofundada, tanto o mar territorial, o alto-mar, as águas continentais e interiores, como a atividade pesqueira em geral – incluindo as áreas de exercício, a fase de processamento e aproveitamento do pescado, o pescador profissional e o amador. Confira-se:

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

[...]

X – áreas de exercício da atividade pesqueira: as águas continentais, interiores, o mar territorial, a plataforma continental, a zona econômica exclusiva brasileira, o alto-mar e outras áreas de pesca, conforme acordos e tratados internacionais firmados pelo Brasil, excetuando-se as áreas demarcadas como unidades de conservação da natureza de proteção integral ou como patrimônio histórico e aquelas definidas como áreas de exclusão para a segurança nacional e para o tráfego aquaviário;

XI – processamento: fase da atividade pesqueira destinada ao aproveitamento do pescado e de seus derivados, provenientes da pesca e da aquicultura;

XII – ordenamento pesqueiro: o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais;

XIII – águas interiores: as baías, lagunas, braços de mar, canais, estuários, portos, angras, enseadas, ecossistemas de manguezais, ainda que a comunicação com o mar seja sazonal, e as águas compreendidas entre a costa e a linha de base reta, ressalvado o disposto em acordos e tratados de que o Brasil seja parte;

XIV – águas continentais: os rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de água não marinha, naturais ou artificiais, e os canais que não tenham ligação com o mar;

XV – alto-mar: a porção de água do mar não incluída na zona econômica exclusiva, no mar territorial ou nas águas interiores e continentais de outro Estado, nem nas águas arquipelágicas de Estado arquipélago;

XVI – mar territorial: faixa de 12 (doze) milhas marítimas de largura, medida a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Brasil;

[...]

XX – (VETADO);

XXI – pescador amador: a pessoa física, brasileira ou estrangeira, que, licenciada pela autoridade competente, pratica a pesca sem fins econômicos;

XXII – pescador profissional: a pessoa física, brasileira ou estrangeira residente no País que, licenciada pelo órgão público competente, exerce a pesca com fins comerciais, atendidos os critérios estabelecidos em legislação específica.

No art. 3º, o diploma estipula, como diretriz da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira a ser regulamentada, **o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais :**

Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso:

I – os regimes de acesso;

II – a captura total permissível;

III – o esforço de pesca sustentável;

[...]

VII – as áreas interditas ou de reservas.

Conforme se colhe da manifestação da Advocacia-Geral da União, o tratamento legislativo dispensado ao mar territorial reflete os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, em 10 de dezembro de 1982, e promulgada pelo Decreto n. 99.165, de 12 de março de 1990.

Reconheço que há precedentes desta Corte consignando a competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, de modo a admitir lei estadual mais protetiva em razão do fortalecimento do equilíbrio federativo (ADI 5.996, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 30 de abril de 2020).

Contudo, no caso ora em exame, uma característica relevante o distingue daquela situação: aqui, trata-se da constitucionalidade de lei estadual que versa sobre limite de mar territorial – bem inserido na soberania da União.

O quadro revela violação à Carta da República, a qual reserva ao ente central o domínio sobre as águas situadas no mar territorial brasileiro bem como a competência legislativa para editar normas gerais em matéria de pesca.

Além disso, as normas questionadas interferem indevidamente em atividades econômicas desempenhadas por profissionais vindos de outras unidades da Federação, em direta ofensa ao princípio constitucional da livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170, *caput*).

### **III – Da política pública de desenvolvimento sustentável**

A fortalecer tal lógica de raciocínio, a execução da política pública da pesca compete à União. Nesse sentido, o art. 21, III, da Lei n. 13.844/2019, estabelece que:

Art. 21. Constituem áreas de competência do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento:

[...]

III – política nacional pesqueira e aquícola, inclusive gestão do uso dos recursos e dos licenciamentos, das permissões e das autorizações para o exercício da aquicultura e da pesca;

Importa destacar que, na região do Estado do Rio Grande do Sul, desde 1983, a União tem desenvolvido, de forma explícita, política pública para a pesca, presente a Portaria n. 26, de 28 de julho de 1983, da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), cujo art. 3º proíbe a pesca com a utilização de redes de arrasto a menos de 3 milhas náuticas. Veja-se:

PORTARIA SUDEPE Nº N-26, 28 DE JULHO DE 1983

O SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA PESCA - SUDEPE, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 10, inciso I, Decreto nº 73.632, de 13 de fevereiro de 19742,

TENDO EM VISTA o disposto nos artigos 33 e 39 do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 19673, e o que consta dos Processos nº S /7052/69 e nº S/607/82;

CONSIDERANDO o interesse maior da SUDEPE em preservar os recursos pesqueiros para as futuras gerações, sem provocar danos significativos aos profissionais que tem na pesca o seu único ou principal meio de trabalho e subsistência, Resolve:

Art. 1º Proibir o exercício da pesca de alto mar (após três milhas de distância da linha praia), em todos os Estados das regiões Sudeste e Sul, com o emprego de redes de arrasto, pelo sistema de portas ou parselhas, cujas malhas no túnel e no saco sejam inferiores a 90 mm (noventa milímetros).

§ 1º A malha do sobre-saco das citadas redes deverá ter, no mínimo, o dobro da malha no saco, isto é, 180 mm (cento e oitenta milímetros).

§ 2º Para efeito de mensuração, define-se o tamanho da malha como a medida tomada entre ângulos oposto da malha esticada.

§ 3º As medidas de malha a que se refere este artigo não se aplicam à pesca do camarão.

§ 4º O emprego do "forro de malha" só será permitido na parte inferior do saco da rede.

Art. 2º Proibir a pesca com a utilização de redes de arrasto de qualquer tipo, a menos de 3 (três) milhas da costa do Estado do Rio Grande do Sul. Parágrafo Único - Ficam excluídas desta proibição às redes de arrasto de praia, desde que possuam malha de 100 mm (cem

milímetros), medida tomada entre ângulos opostos da malha esticada, e sejam arrastadas sem tração mecânica.

Art. 3º As embarcações não poderão conduzir quaisquer aparelhos de pesca de características diferentes das que são regulamentadas por esta Portaria.

Art. 4º O exercício da pesca realizado em desacordo com o estabelecido nos artigos 1º e 2º desta Portaria constitui dano à fauna aquática de domínio público, nos termos do artigo 71, do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 5º Os infratores destas disposições ficam sujeitos às sanções previstas no Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e demais legislação complementar, cabendo, especificamente, as penalidades capituladas nos artigos 6º, 54, 64 e 71, do referido diploma legal, quais sejam:

a) apreensão dos equipamentos de pesca proibidos e do produto da pescaria, bem como a adoção de medidas tendentes à interdição da embarcação infratora, pela autoridade competente, até o cumprimento das exigências legais; e

b) cassação temporária das matrículas ou licenças concedidas pela SUDEPE.

§ 1º O pagamento da indenização de que trata o artigo 4º será feito de acordo com a avaliação do respectivo dano, cabendo à autoridade julgadora estabelecê-la com base no valor venal do produto no mercado local.

§ 2º Todas as penalidades aplicadas deverão ser comunicadas às Capitanias dos Portos ou suas agências, com a solicitação de se fazer o respectivo lançamento nas Cadernetas de Inscrição e Registro (CIR) dos infratores.

Art. 6º Esta Portaria entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Portaria SUDEPE nº N-407, de 5 de novembro de 1969.

Ou seja, a União já disciplinou a questão, estabelecendo proibição para a pesca de arrasto a menos de 3 milhas náuticas.

Posteriormente, o Brasil, mediante iniciativa conjunta com a Organização das Nações Unidas (ONU) para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (FMAM), adotou política pública de desenvolvimento sustentável da pesca de arrasto. Busca-se, assim, aliar proteção ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Dessa iniciativa nasceu o Projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe (REBYC II-LAC), envolvendo 6 países da América Latina (Brasil, Colômbia, Costa Rica, México, Suriname e Trindade e Tobago). No Brasil, participam 14 Estados (Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina). Cabe lembrar o objetivo do programa:

O projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe – REBYC II-LAC é uma iniciativa conjunta da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura- FAO e do Fundo Mundial para o Meio Ambiente- FMAM (Global Environment Facility – GEF, por sua sigla em inglês), que visa a gestão sustentável da pesca e a redução de desperdícios na captura de camarões. O REBYC II-LAC pretende ampliar o conhecimento sobre a captura acidental associada às pescarias de camarão no país, assim como, desenvolver tecnologias para mitigar o impacto dessa atividade, considerando também aspectos socioeconômicos e o fortalecimento das mulheres nesse sistema pesqueiro.

Observo, nessa linha, que o Brasil, também por intermédio do Ministério da Pesca e Aquicultura, da FAO e do FMAM, desenvolve política pública de modo abrangente e integrado.

Esse vasto programa fomenta a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento socioeconômico – com abordagem integral e equilibrada na compatibilização da atividade econômica com o meio ambiente, a dignidade social, o respeito aos modos de vida dos pescadores artesanais e o desenvolvimento da cultura regional – por meio da utilização de melhores e mais novas técnicas, contando com habitual e prévia oitiva das populações locais.

Conforme informações extraídas do portal eletrônico da Organização das Nações Unidas/FAO:

O projeto REBYC-II LAC contribui para a estrutura estratégica da Organização para Alimentação e Agricultura ao se esforçar para atender à necessidade de sustentabilidade ambiental e desenvolvimento socioeconômico no curto e longo prazo. **Essa**

**abordagem equilibrada e holística - com foco nas pessoas e no meio ambiente - se alinha com o mandato e as competências da FAO.**

O projeto está relacionado especificamente aos cinco Objetivos Estratégicos (OE) da FAO. Por exemplo, o SO 2 trabalha para aumentar e melhorar o fornecimento de bens e serviços da agricultura, silvicultura e pesca de maneira sustentável. Os componentes 2 e 3 do projeto também contribuirão para o SO 3 (Reduzir a pobreza rural) e o SO4 (possibilitar sistemas agrícolas e alimentares mais inclusivos e eficientes em nível local, nacional e internacional). Em particular, o projeto apoiará a pesca da América Latina e do Caribe por meio de:

1. Tornar a pesca mais produtiva e sustentável ao abordar as práticas de pesca insustentáveis por meio da EAF e, ao mesmo tempo, promover a distribuição equitativa dos benefícios por meio de uma melhor compreensão do contexto socioeconômico da pesca de camarão / arrasto de fundo e subsetores de capturas acessórias;

2. Eliminar a fome, apoiando políticas e compromissos políticos para esse fim e melhorando o conhecimento e a informação sobre o papel das capturas acessórias na segurança alimentar;

3. Promover sistemas de pesca inclusivos através da introdução ou fortalecimento de acordos de co-gestão e apoio à implementação das Diretrizes da SSF;

4. Criação de empregos rurais decentes como parte do “aumento do acesso dos pobres rurais a empregos agrícolas e não agrícolas decentes”;

5. Promover a redução de descartes e a utilização de capturas acessórias sustentáveis, o projeto contribuirá para reduzir a perda e o desperdício de alimentos.

O Objetivo Ambiental Global do projeto é reduzir o impacto negativo do ecossistema e alcançar pescas de camarão / arrasto de fundo mais sustentáveis na região da América Latina e do Caribe (LAC) por meio da implementação de uma abordagem ecossistêmica para a pesca (EAF), incluindo capturas acessórias e impacto no habitat gestão.

O Objetivo de Desenvolvimento do projeto é fortalecer a resiliência das comunidades costeiras por meio da promoção de práticas de pesca responsável e melhoria e diversificação dos meios de subsistência, contribuindo para a segurança alimentar e erradicação da pobreza. (tradução livre).

Assim, de um lado, nota-se que o Programa REBYC II-LAC reduz sensivelmente o risco de dano ambiental apontado pelo Estado do Rio Grande do Sul. Houve amplos debates públicos e oficinas, inclusive com a participação das populações locais em diversos Estados da Federação, em que foram definidos métodos de pesca de arrasto mais harmônicos,

modernos e compatíveis com a proteção à fauna marinha. Isso afasta também — sempre com respeito a eventual entendimento diverso — a alegada vedação ao retrocesso. Antes, buscou-se progresso com desenvolvimento sustentável.

Há mais. Reconhecer a higidez do Projeto REBYC II-LAC mantém o Brasil alinhado com a Agenda 2030 da ONU. Especificamente, cumpre apontar o respectivo item 14.b, alusivo aos objetivos de desenvolvimento sustentável:

14.b. Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados.

Ora, já há política pública nacional bem estruturada e definida, traçada em iniciativa conjunta com a Organização das Nações Unidas/FAO, que permite a proteção simultânea do meio ambiente e da economia local.

É relevante destacar, como se vê da participação de diversos *amici curiae* admitidos nesta ação, o evidente impacto econômico, até mesmo no Estado de Santa Catarina, nas comunidades que possuem a pesca como principal fonte de subsistência. Com efeito, há grupos de pescadores que vivem da atividade pesqueira, os quais, em regra, não dispõem de outro meio de sustentar a si e à família. Ante a proibição da pesca nas 12 milhas marítimas, a vida dessas pessoas foi severamente afetada. Pior, em médio e longo prazo perderão a principal fonte de renda. Isso comprometerá a própria dignidade humana, que — não é demais lembrar — deve pautar a interpretação constitucional como fundamento republicano.

Por esse ângulo, a lei gaúcha questionada acabou por gerar impactos em outro Estado da Federação, extrapolando seus limites territoriais de competência legislativa.

A corroborar essa linha de raciocínio, informações da Defensoria Pública da União, do Estado de Santa Catarina e dos Municípios de Penha, Porto Belo, Bombinhas e Navegantes, admitidos como *amici curiae*, apontam o impacto na economia, na cultura e nos costumes dessas localidades.

Conforme salientam, a sustentabilidade tem múltiplas dimensões, inter-relacionadas e mutuamente dependentes, dentre as quais se destacam as perspectivas ambiental, social, econômica, jurídico-política e ética. A norma estadual proibiu a atividade pesqueira por embarcações de arrasto e com isso acarretou desequilíbrio quanto às facetas econômica e social do conceito.

A medida se revela, ainda, desarrazoada e desproporcional. Segundo explica o Sindicato dos Armadores e das Indústrias de Pesca de Itajaí e Região (Sindipi), há opções menos gravosas que produziriam o mesmo resultado, isto é, tornariam o método de pesca mais racional e ordenado, como a instituição de períodos de defeso, o zoneamento da exploração, a capacitação dos pescadores e o emprego de tecnologias de monitoramento.

Assim, se, por um lado, existe grave risco à subsistência das populações instaladas à beira-mar que sobrevivem da pesca artesanal, por outro, a alegação de potencial dano inverso é afastada em função da ampla política pública traçada pelo Projeto REBYC II-LAC.

#### **IV – Da competência supletiva dos Estados em águas continentais e da harmonia com a política pública nacional já existente**

O § 2º do art. 3º da Lei federal n. 11.959/2009, ao delinear a competência dos Estados e do Distrito Federal no ordenamento da pesca em suas águas continentais, observada a legislação aplicável, dispõe que:

Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso:

[...]

§ 2º Compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições, observada a legislação aplicável, podendo o exercício da atividade ser restrita a uma determinada bacia hidrográfica.

Ponto-chave para o deslinde da controvérsia é saber o que o diploma considera como “águas continentais”. Tal definição encontra-se bem traçada no art. 2º, XIV, da referida lei:

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

[...]

XIV – águas continentais: os rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de água não marinha, naturais ou artificiais, e os canais que não tenham ligação com o mar;

A competência dos Estados-membros restringe-se, portanto, às águas continentais da respectiva jurisdição, a saber: rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de águas não marinhas naturais ou artificiais.

Observe-se que, havendo atuação normativa federal na definição de política pública de pesca, a legislação estadual não poderá ser com ela colidente.

Pedindo vênias aos que pensam de outra forma, reputo impertinente concluir pela constitucionalidade dos atos normativos estaduais impugnados. Conferir-lhes consistência com a Constituição Federal, em verdade, traduz-se em negar a competência normativa da União. Mais do que isso, significa inviabilizar política pública nacional — e internacional — de desenvolvimento sustentável da pesca de arrasto que respeita o meio ambiente, consubstanciado no Projeto REBYC II-LAC.

Outrossim, tal política pública, bem desenvolvida no País, faz cair por terra eventual alegação de omissão ou lacuna normativa do poder público.

Lado outro, houvesse violação à proteção ao meio ambiente, certamente a União teria, por si, aumentado o limite de proibição de 3 milhas náuticas.

Extrai-se, pois, que o Poder Legislativo estadual não possui aptidão para invalidar ato normativo federal que haja tratado da mesma matéria. À luz do magistério do eminente ministro Alexandre de Moraes:

A competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias (competência suplementar). Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizantes, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes, a peculiaridades regionais (competência complementar).

Importante ponderar que a mencionada Lei n. 11.959/2009 não foi considerada ao tempo do julgamento da medida cautelar na ADI 861, na medida em que referida decisão fora proferida pelo então Relator, o eminente ministro Néri da Silveira, em 1º de julho de 1993, bem antes da edição do diploma legal. E, conquanto tenha sido examinada por ocasião do julgamento de mérito, segundo se lê do voto condutor, proferido pela eminente ministra Rosa Weber, não se tratou especificamente da atuação normativa federal sobre a matéria, consubstanciada na Portaria n. 26/1983 /Sudepe, voltada à pesca no Estado do Rio Grande do Sul.

Antes, o julgamento definitivo daquela ação direta cuidou de questão específica do Estado do Amapá, cujas peculiaridades regionais divergem das observadas no Rio Grande do Sul e impactam a matéria fática em tela. Com efeito, a lei estadual do Amapá – impugnada na ADI 861 – versava sobre tipos de embarcações e não conflitava abertamente com o ato normativo federal, diferentemente do que se verifica no presente caso. Confira-se a síntese daquele julgado:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 64 /1993, DO ESTADO DO AMAPÁ. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSÓRIO DA FAUNA ACOMPANHANTE. NORMAS INCIDENTES SOBRE PESCA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ARTA. 5º, CAPUT, 19, III, 22, I E XI, 24, VI E VIII, 170, VI, 178, E 225, § 1º, V e VII, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Ao disciplinar, no âmbito do Estado federado, a pesca industrial de arrasto de camarões e o aproveitamento compulsório da fauna acompanhante, a Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá veicula normas incidentes sobre pesca, proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ao meio ambiente, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, VI e VIII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente.

2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na Lei nº 11.959/2009), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedente: ADI 3829/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, em 11.4.2019, DJe 17.5.2019. 3. Não se confunde a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre pesca e proteção do meio-ambiente (art. 24, VI, da CF) com a competência privativa da União para legislar sobre embarcações (arts. 22, I e XI, e 178 da CF). Ao condicionar o emprego de embarcações estrangeiras arrendadas, na pesca industrial de arrasto de camarões, à satisfação de exigências relativas à transferência de tecnologia e inovações, o art. 1º, III, da Lei nº 64/1993 exorbita da competência estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre embarcações.

[...]

5. É inconstitucional a previsão de tratamento privilegiado às empresas instaladas no Estado do Amapá, por afronta ao princípio da isonomia em seu aspecto federativo (arts. 5º, caput e I, e 19, III, da Constituição Federal).

6. Ação direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 861, Plenário, ministra Rosa Weber, julgado em 6 de março de 2020)

No Rio Grande do Sul, há dois fatos que justificam a aplicação da técnica de *distinguishing* : a edição de normatização federal em sentido diverso ao dado pela lei estadual (Portaria n. 26/1983/Sudepe) e a existência do Projeto Rebyc II-LAC, desenvolvido pelo País em iniciativa conjunta com a ONU/FAO.

Esses são fatores relevantes para o julgamento desta ação, visto que a diferenciam da ADI 861. Aliás, como muito bem definido pela eminente Relatora, ministra Rosa Weber, a Lei n. 11.959/2009 estabelece alguns critérios para que os Estados possam suprir lacunas legislativas e prever, em caráter complementar, normal geral, atendidas as peculiaridades locais e respeitados os critérios: “(i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até

mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente”.

De fato, analisando tais critérios, observo que, ao contrário do consignado na ADI 861, inexistente lacuna normativa no que toca à questão discutida na presente ação direta. Além disso, o interesse local conflita também com o de outros entes da Federação, levando em conta a manifestação do Estado de Santa Catarina.

Os efeitos da lei questionada não se exaurem nos limites territoriais do Estado do Rio Grande do Sul, pois, no mar, a divisão com o Estado de Santa Catarina é fictícia, prestando-se apenas para a delimitação jurídico-cartográfica.

Por fim, com a devida vênia, não há falar em vedação da proteção insuficiente. Como ressaltado alhures, o Brasil, em iniciativa conjunta com a Organização das Nações Unidas/FAO, tem desenvolvido em seu território costeiro o Projeto Rebyc II-LAC.

Mais não fosse, esta Casa já assentou a prevalência de ato normativo federal sobre lei do Rio Grande do Sul em hipótese na qual a competência legislativa era concorrente, o que reforça o óbice ao reconhecimento da constitucionalidade dos atos normativos estaduais ora em discussão. Refiro-me ao acórdão prolatado na ADI 3.829, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 17 de maio de 2019, assim resumido:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIREITO AMBIENTAL. PESCA. LEI ESTADUAL 12.557/2006 DO RIO GRANDE DO SUL. REGRAMENTO DA PESCA SEMIPROFISSIONAL NO MBITO DO ESTADO-MEMBRO. NECESSIDADE DE OBSERVANCIA DA LEI FEDERAL DE NORMAS GERAIS ANTERIORES À LEI ESTADUAL. LEI FEDERAL SUPERVENIENTE. SUSPENSÃO DA LEI ESTADUAL NO QUE LHE FOR CONTRÁRIA.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com

a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.

2. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre pesca (CF/88, art. VI). À União cabe legislar sobre normas gerais, de observância cogente aos demais entes da federação (CF/88, art. 24, § 1º).

3. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (CF/1988, art. 24, § 4º). Assim, lei estadual que entre em conflito com superveniente lei federal com normas gerais em matéria de legislação concorrente não é, por esse fato, inconstitucional, havendo apenas suspensão da sua eficácia.

4. É indelegável a uma entidade privada a “atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir” (ADI 1.717, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 28/3/2003).

5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, *caput* e parágrafo único, e do art. 3º, *caput* e parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul.

Noutra feita, o Supremo declarou a inconstitucionalidade de lei gaúcha que ampliava definição estabelecida por texto federal em matéria de competência concorrente:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 4º E 5º DA LEI N. 10.164/94, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA ARTESANAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las.

2. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente.

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI 1.245, ministro Eros Grau, DJ de 26 de agosto de 2005)

A título ilustrativo, convém relembrar importante precedente desta Corte, formado no julgamento da ADI 3.937, Redator do acórdão o ministro Dias Toffoli, DJe de 1º de fevereiro de 2019, e assim sintetizado:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.

1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, proíbe a utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88).

2. **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 suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.**

[...]

9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito *erga omnes* e vinculante.

(Grifei)

Ora, se por um lado a norma geral não tem o condão de impedir o exercício da competência estadual de suplementar a legislação atinente aos temas arrolados no art. 24 do Texto Constitucional, por outro não se pode admitir que lei estadual usurpe a competência legislativa da União e acabe por disciplinar questão de forma contrária à norma geral, desvirtuando a unidade normativa encerrada na Carta da República.

Ainda, como bem destacado pela Advocacia-Geral da União, o eminente ministro Gilmar Mendes, no julgamento da ADI 750, DJe de 9 de março de 2018, anotou que “a atuação legislativa deve inspirar-se no princípio da lealdade à Federação”. Colho do voto de Sua Excelência:

Nesse ponto, ressalto que cabe aos entes da Federação se comportar, no exercício de suas competências, com lealdade aos demais. É o que a doutrina alemã chama de *Bundestreue* (princípio da lealdade à Federação ou da fidelidade federativa), *Prinzip des bundesfreundlichen Verhaltens* (princípio do comportamento federativo amistoso) ou, ainda, nas palavras de Peter Häberle, *Bundesfreundlich* (conduta favorável à organização federativa). (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, Universidad Nacional Autónoma de México: México, 2001, p. 264).

A lealdade à Federação, princípio que é extraído da própria existência do Estado Federal, do princípio federativo – cláusula pétrea da Constituição de 1988 – foi conceituado pelo Tribunal Constitucional alemão como a obrigação de todos os integrantes do pacto federal de atuar em conformidade com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os interesses comuns das partes.

## **V – Dispositivo**

Do exposto, converto em exame de mérito a apreciação do referendo da decisão mediante a qual deferida a medida cautelar e, confirmando-a, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 1º, parágrafo único, e 30, VI, “e”, da Lei n. 15.223/2018 do Estado do Rio Grande do Sul, ficando prejudicada a análise do agravo interno formalizado.

É como voto.

*Plenário Virtual - minuta de voto - 23/06/2023 00:00*