

**AG.REG. NA MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE 6.218 RIO GRANDE DO SUL**

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
AGTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**
ADV.(A/S) : **ANA DANIELA LEITE E AGUIAR**
ADV.(A/S) : **FILIFE FREITAS MELLO**
ADV.(A/S) : **HENRIQUE DE FREITAS JUNQUEIRA**
ADV.(A/S) : **MAURO LUCIANO HAUSCHILD**
AGDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
AGDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PESCADORES
DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **DANIEL PAULO FONTANA**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
ADV.(A/S) : **PROCURADORA-GERAL DO ESTADO DE SANTA
CATARINA**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO
GRANDE/RS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE PENHA/SC**
ADV.(A/S) : **JANILTO DOMINGOS RAULINO**
ADV.(A/S) : **GRAZZIELE VOLPI DA ROSA**
AM. CURIAE. : **MUNICIPIO DE TRAMANDAI**
ADV.(A/S) : **FERNANDA CAMPOS HABLICH**
ADV.(A/S) : **ROSEIMAR NUNES DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **LUCIANO REUTER**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS PESCADORES E AQUICULTORES
DO RIO GRANDE DO SUL ; FEPARS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS ARMADORES DA PESCA DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **JOSE RICARDO CAETANO COSTA**
AM. CURIAE. : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

ADI 6218 MC-AGR / RS

PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDUSTRIAS DA PESCA DE ITAJAI E REGIAO
ADV.(A/S)	:MARCUS VINICIUS MENDES MUGNAINI
AM. CURIAE.	:MUNICIPIO DE SAO JOSE DO NORTE
ADV.(A/S)	:MARILIA REZENDE RUSSO
ADV.(A/S)	:CELINE BARRETO ANADON
AM. CURIAE.	:OCEANA BRASIL
ADV.(A/S)	:MARICI GIANNICO

DECISÃO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Liberal, tendo por objeto os arts. 1º, parágrafo único; e 30, inc. VI, alínea “e”, ambos da Lei n. 15.223, de 05/09/2018, do Estado do Rio Grande do Sul, na parte em que proibiu **toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado.**

O autor sustenta a inconstitucionalidade formal da aludida norma, porquanto somente lei votada e aprovada por proposição legislativa do Congresso Nacional é que poderia instituir referido regramento.

Alega que o art. 1º da Lei n. 8.617/1993 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira. Aponta que o mar territorial brasileiro compreende faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil. Acrescenta que o art. 3º da aludida norma reconhece aos navios de todas as nacionalidades o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro.

ADI 6218 MC-AGR / RS

Portanto, apenas a União poderia legislar sobre o mar territorial (faixa marítima), conforme arts. 20, inc. VI, e 48, inc. V, ambos da CF/88, de modo que é vedado ao Estado do Rio Grande do Sul criar regras para uso de tal área.

Aduz que os dispositivos da lei estadual em discussão, ao estender seus efeitos a toda atividade de pesca exercida no Estado do Rio Grande do Sul, e incluir a faixa marítima da zona costeira, com proibição de *“toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado”*, tratou de bem público da União (mar territorial). Assim, incorreu em inconstitucionalidade formal, pois não detém - aduz, competência para legislar sobre bem público da União (faixa marítima descrita no texto legislativo).

Assevera não ser aplicável ao caso o disposto nos incs. VI e VII do art. 24 da CF/88 que versa da pesca, fauna e da proteção ao meio ambiente, por se tratar de área pertencente à União e que o Estado teria competência para fixar limites de pesca tão somente nas áreas que são permitidas nos termos do art. 26 da Constituição Federal (águas superficiais e subterrâneas).

A liminar foi indeferida pelo Ministro Celso de Mello, por respeitável decisão de 10.12.19.

O autor, então, formulou pedido de reconsideração e, alternativamente, o recebimento como agravo regimental.

As informações foram prestadas pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela Mesa da Assembleia Legislativa do Estado.

ADI 6218 MC-AGR / RS

Diversas entidades foram admitidas no feito na condição de *amicus curiae*.

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo deferimento da medida liminar pleiteada na petição inicial.

A Procuradoria-Geral da República opinou no sentido de que a lei estadual que determina a proibição de pesca de arrasto em região de mar territorial que integra o seu território não invadiria as competências da União para editar normas gerais em matéria ambiental e para regulamentar seus bens dominiais. Conclui pelo não referendo da medida cautelar, com prejudicialidade do agravo regimental interposto pela União, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

É o sucinto relatório. Decido.

Trata-se de pedido de reconsideração acerca de respeitável decisão que indeferiu a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade.

Em cognição sumária, estão presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni juris*.

O autor requer, em cautelar, a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea “e”, ambos da Lei Estadual n. 15.223, de 05.09.2018, na parte que em que se proibiu toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul; aí incluídas as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado.

Os dispositivos impugnados seguem transcritos:

“Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca no Estado do Rio Grande do Sul, objetivando

ADI 6218 MC-AGR / RS

promover o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira como forma de promoção de programas de inclusão social, de qualidade de vida das comunidades pesqueiras, de geração de trabalho e renda e de conservação da biodiversidade aquática para o usufruto desta e das gerações futuras.

Parágrafo único. Esta Lei é aplicável a toda atividade de pesca exercida no Estado do Rio Grande do Sul, incluindo a faixa marítima da zona costeira, em conformidade com o disposto no art. 3º, inciso I, do Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, e no art. 1º da Lei Federal nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993.

(...)

Art. 30 É proibida a pesca:

(...)

VI – mediante a utilização de:

(...)

e) toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado.” (grifou-se)

O cerne da controvérsia reside em saber se os dispositivos legais estaduais são consistentes à competência privativa da União, conforme prevista na Constituição da República. E, caso reconhecida a competência concorrente dos estados-membros, deve-se examinar se já há definição de política pública nacional, bem como respectiva prevalência desta em relação à estadual.

A Constituição Federal delegou à União competência privativa para legislar sobre o mar territorial de forma abrangente e aprofundada (art. 20, VI, CF/88), bem como sobre navegação marítima (art. 20, X, CF/88).

Nesse raciocínio, compete ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre os limites do território marítimo,

ADI 6218 MC-AGR / RS

na forma do art. 48, V, CF/88:

“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” (grifou-se);*

É dizer, conforme manifestação da Advocacia-Geral da União, “[a]lém de decorrer da própria norma do artigo 24, inciso VI, da Constituição, o papel destacado da União na disciplina do tema é corroborado pelo artigo 48, inciso V, que identifica como atribuição especial do Congresso Nacional a de deliberar sobre bens de domínio da União”.

Bem assim, o art. 1º, Lei Federal n. 11.959/2009, definiu o mar territorial brasileiro como uma faixa de 12 milhas marítimas de largura a partir da linha de baixa mar do litoral continental, tal como indicado nas cartas náuticas de larga escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.

Nesse sentido, também o art. 1º, Lei n. 8.617/1993. E aí, traz-se relevante manifestação da Advocacia-Geral da União:

“A Constituição Federal arrola entre os bens de domínio da União o mar territorial brasileiro (artigo 20, inciso VI), o qual compreende a faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental, conforme prescrevem o artigo 1º da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, e o artigo 2º, inciso XVI, da Lei nº 11.959, de 29 de julho de 2009.

O tratamento legislativo dispensado ao mar territorial reflete os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, celebrada em Montego Bay, no dia 10 de dezembro de 1982, e promulgada pelo Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990.

ADI 6218 MC-AGR / RS

Desse modo, o legislador estadual violou a Carta Republicana, a qual outorgou à União o domínio sobre as águas situadas no mar territorial brasileiro, bem como a competência legislativa para editar normas gerais sobre pesca. Além disso, a norma sob invecção interferiu indevidamente em atividades econômicas desempenhadas por profissionais oriundos de outras unidades da federação.

Nesse contexto, a Lei estadual nº 15.22/2018 ofende, a um só tempo, as normas que estabelecem (i) a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre pesca; (ii) o domínio da União sobre o mar territorial; e, ainda, (iii) o princípio constitucional da livre iniciativa, previstos nos artigos 1º, caput e inciso IV; 18 caput; 20, inciso VI; 24, inciso VI, e § 1º; e 170, caput, da Constituição Federal¹⁰, nos termos a seguir demonstrados.”

Reconheço que há precedentes desta Corte no sentido de se reconhecer a competência legislativa concorrente e, assim, permitir lei estadual mais protetiva em razão do fortalecimento do equilíbrio federativo (ADI 5.996, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 30.4.2020).

Contudo, no caso concreto, há característica relevante que o distingue daquela situação. Aqui, tratamos de conferir constitucionalidade à lei estadual que tratou de limite de mar territorial.

E o mar territorial - **que se insere no conceito de soberania da União**, é tratado pelo art. 2º, inc. X, da Lei Federal n. 11.959/2009, também para fins de pesca:

“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

ADI 6218 MC-AGR / RS

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*

ADI 6218 MC-AGR / RS

estabelecidos em legislação específica.

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 interditadas ou de reservas.” (grifou-se)

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, inc. III, da Lei n. 13.844/2019, dispõe 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;”

Aí é importante esclarecer que, na região do Estado do Rio Grande do Sul, desde 1983, a União tem desenvolvido, de forma explícita, política pública para a pesca, por meio da Portaria 26, de 28/07/1983, da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE). O seu respectivo art. 3º proíbe a pesca com a utilização de redes de arrasto a menos de 3 milhas náuticas:

***“PORTARIA SUDEPE Nº N-26, 28 DE JULHO DE 1983
O SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DO***

ADI 6218 MC-AGR / RS

DESENVOLVIMENTO DA PESCA - SUDEPE1, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 10, inciso I, Decreto n° 73.632, de 13 de fevereiro de 19742,

TENDO EM VISTA o disposto nos artigos 33 e 39 do Decreto-Lei n° 221, de 28 de fevereiro de 19673, e o que consta dos Processos n° S/7052/69 e n° 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. 1° 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 parelhas, cujas malhas no túnel e no saco sejam inferiores a 90 mm (noventa milímetros).

§ 1° 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).

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

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

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

Art. 2° 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. 3° As embarcações não poderão conduzir quaisquer aparelhos de pesca de características diferentes das que são regulamentadas por esta Portaria.

Art. 4° O exercício da pesca realizado em desacordo com o estabelecido nos artigos 1° e 2° desta Portaria constitui dano à fauna

ADI 6218 MC-AGR / RS

aquática de domínio público, nos termos do artigo 71, do Decreto-Lei n° 221, de 28 de fevereiro de 1967.

Art. 5° Os infratores destas disposições ficam sujeitos às sanções previstas no Decreto-Lei n° 221, de 28 de fevereiro de 1967, e demais legislação complementar, cabendo, especificamente, as penalidades capituladas nos artigos 6°, 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.

§ 1° O pagamento da indenização de que trata o artigo 4° 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.

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

Art. 6° Esta Portaria entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Portaria SUDEPE n° N-407, de 5 de novembro de 1969.” (grifou-se)

Ou seja, já há proibição para a pesca de arrasto a menos de 3 milhas náuticas.

Posteriormente, o Brasil, em iniciativa conjunta com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO e Fundo Mundial para o Meio Ambiente – FMAM, adotou política pública de desenvolvimento sustentável da pesca de arrasto. O Brasil e a ONU buscaram, assim, aliar a proteção ao meio ambiente em harmonia ao desenvolvimento sustentável.

ADI 6218 MC-AGR / RS

Tal projeto envolve 6 países da América Latina (Brasil, Colômbia, Costa Rica, México, Suriname e Trindade e Tobago). No País, 14 estados da federação estão incluídos no projeto (Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina). Trata-se do *Projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe - REBYC II-LAC* (<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/centrais-de-conteudo/eventos/arquivos/doc-rebycii-lac.pdf>):

“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, assim, que o Brasil, também por meio do Ministério da Pesca e Aquicultura (atual Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SAP/MAPA), da ONU-FAO e do Fundo Mundial para o Meio Ambiente-FMAM (GEF), possui política pública de modo abrangente e integrado.

Esse vasto programa consiste em permitir a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento socioeconômico (com foco nas pessoas e no meio ambiente), por meio da utilização de melhores e mais novas técnicas, contando com habitual e prévia oitiva das populações locais; em

ADI 6218 MC-AGR / RS

harmonia ao desenvolvimento sustentável.

Conforme informações constantes no *site* da Organização das Nações Unidas – FAO (<http://www.fao.org/in-action/rebyc-2/objectives/en/>):

“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.

ADI 6218 MC-AGR / RS

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 alegado risco de dano ambiental, aduzido pelo Estado do Rio Grande do Sul. Houve amplos debates públicos e oficinas, inclusive com as populações locais em diversos Estados da federação, por meio das quais foram definidos métodos de pesca de arrasto mais harmônicos e modernos na proteção à fauna marinha. Isto afasta também, sempre em respeito a entendimento diverso, a alegada vedação ao retrocesso. Antes, buscou-se progresso com desenvolvimento sustentável.

Ainda, reconhecer a higidez do Projeto REBYC II-LAC mantém o Brasil alinhado com a Agenda 2030 da ONU. Especificamente, cabe apontar o item 14.b, da Agenda 2030 quanto aos objetivos de desenvolvimento sustentável (<http://www.agenda2030.org.br/ods/14/>):

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

É dizer, já há política pública nacional bem estruturada e definida, traçada em iniciativa conjunta com a Organização das Nações Unidas – FAO, que permite a proteção ao meio ambiente e também à economia local.

ADI 6218 MC-AGR / RS

Ainda, relevante destacar que houve evidente impacto econômico até mesmo no Estado de Santa Catarina, onde há 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 subsistência para si e para a família. Com a proibição da pesca nas 12 milhas marítimas, tiveram suas vidas afetadas. E, no médio e longo prazo, perderão sua principal fonte de renda.

Por esse ângulo, a lei estadual do Rio Grande do Sul acabou por gerar impactos em outro Estado da Federação, a extrapolar seus limites territoriais de competência legislativa.

A corroborar tal linha de raciocínio, informações do Estado de Santa Catarina, do Município de Penha e também da Defensoria Pública da União, admitidos no feito na qualidade de *amicus curiae*, apontam o impacto na economia de tais localidades.

Assim, de um lado, vê-se que há grave risco à manutenção das populações que vivem à beira-mar e sobrevivem da pesca artesanal. Por outro lado, o alegado risco de dano inverso é afastado em face da ampla política pública traçada pelo Projeto *REBYC II-LAC*.

COMPETÊNCIA SUPLETIVA DOS ESTADOS EM ÁGUAS CONTINENTAIS E HARMONIA À POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL JÁ EXISTENTE:

O parágrafo 2º, do art. 3º, da Lei Federal n. 11.959/2009, delinea a competência dos Estados e do Distrito Federal no **ordenamento da pesca em suas águas continentais, observada a legislação aplicável**. Extraí-se da norma:

“Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira,

ADI 6218 MC-AGR / RS

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 resolução da matéria consiste em saber o que a lei considera como “*águas continentais*”. Tal definição encontra-se bem traçada pelo inc. XIV, art. 2º, da referida Lei n. 11.959/2009:

“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 de sua respectiva jurisdição, isto é: **rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de águas não marinhas naturais ou artificiais.**

Além disso, havendo atuação normativa federal na definição de política pública de pesca, a legislação estadual impugnada não poderá ser colidente àquela.

Não se pode conferir constitucionalidade aos atos normativos estaduais impugnados. Conferir-lhes consistência à Constituição Federal, em verdade, traduz-se em negar competência normativa da União. E, aliás, mais do que isso. Significa inviabilizar política pública nacional (e internacional) de desenvolvimento sustentável da pesca de arrasto, que respeita o meio ambiente, consistente no Projeto *REBYC II-LAC*.

ADI 6218 MC-AGR / RS

Tal política pública bem desenvolvida pelo país, ainda, afasta eventual alegação de omissão ou lacuna normativa do Poder Público.

Mais. 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 tenha tratado da mesma matéria. Na lição 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).”

(MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 35. Ed., São Paulo: Atlas, 2019, p. 352).

Importante ponderar que a Lei Federal n. 11.959/2009 não foi observada ao tempo do julgamento da Medida Cautelar na ADI n. 861, pois tal decisão fora proferida pelo então Relator, eminente Ministro Néri da Silveira, em 01.07.1993; período anterior à edição da referida lei.

E, conforme se extrai do julgamento de mérito de referida ADI, em voto condutor da eminente Ministra Rosa Weber, conquanto tenha sido examinada a Lei Federal n. 11.959/2009, não se tratou especificamente da atuação normativa federal sobre a matéria, consubstanciada pela Portaria SUDEPE 26/1983, voltada à pesca no Estado do Rio Grande do Sul.

Antes, tal ADI tratou de questão específica do Estado do Amapá, cujas peculiaridades regionais divergem da situação fática do Estado do Rio Grande do Sul. A lei estadual do Amapá tratava de tipos de

ADI 6218 MC-AGR / RS

embarcações e não conflitava abertamente com ato normativo federal, o que existe no caso concreto. Extraí-se da ementa:

“AÇÃO 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

ADI 6218 MC-AGR / RS

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 n. 861, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, julgado em 06/03/2020) (Grifou-se)

No Rio Grande do Sul, há dois fatos que atraem a aplicação da técnica de *distinguishing*: já houve edição de normatização federal em sentido diverso ao tratado pela lei estadual (Portaria SUDEPE n. 26/1983), bem como o Projeto *Rebyc II-LAC*, desenvolvido pelo País em iniciativa conjunta com a ONU-FAO.

Tais fatos são relevantes para o julgamento desta ação e acabam por distingui-la da referida ADI n. 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 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”*.

Portanto, ao se analisar tais critérios, observa-se que, ao contrário do teor da ADI n. 861, neste caso, não há lacuna normativa. Além disso, o interesse local conflita também com o interesse de outros Estados-membros da federação, haja vista a manifestação do Estado de Santa Catarina. Os efeitos da lei estadual não se exaurem em seus respectivos

ADI 6218 MC-AGR / RS

limites territoriais, na medida em que, no mar, não há divisão dos limites territoriais do Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Por fim, não há, com a devida vênia, falar em vedação da proteção insuficiente, na medida em que, como ressaltei, 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, havendo competência legislativa concorrente, esta Casa já reconheceu a prevalência de ato normativo federal sobre lei estadual do Rio Grande do Sul, o que obsta o reconhecimento da constitucionalidade dos atos normativos estaduais combatidos:

“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 ÂMBITO DO ESTADO-MEMBRO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA 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

ADI 6218 MC-AGR / RS

(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.”

(ADI 3829, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, julgado em 11/04/2019) (Grifou-se)

Também em precedente do Estado do Rio Grande do Sul, reconheceu-se inconstitucionalidade de lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal em matéria de competência concorrente:

“AÇÃO 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 n. 1245, Rel. Min. Eros Grau, Pleno, julgado em 06/04/2005) (Grifou-se)

Relevante destacar-se o quanto disposto em importante julgado desta Corte:

ADI 6218 MC-AGR / RS

“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

ADI 6218 MC-AGR / RS

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.”

(ADI 3937, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator para o Acórdão Ministro Dias Toffoli, Pleno, julgado em 24/08/2017) (Grifou-se)

Ainda, como bem destacado pela Advocacia-Geral da União, deve ser feita menção ao eminente Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI n. 750, ao afirmar que “a atuação legislativa deve inspirar-se no princípio da lealdade à Federação”. Extrai-se do precedente mencionado:

“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).

O princípio da lealdade à Federação, extraído da própria existência do Estado Federal, do próprio princípio federativo, foi conceituado pelo Tribunal Constitucional Federal alemão (Bundesverfassungsgericht) como a obrigação de todas as partes integrantes do pacto federal de atuar de acordo com o espírito do referido pacto e de colaborar com a sua consolidação, protegendo os

ADI 6218 MC-AGR / RS

interesses comuns do conjunto (BVerfGE1,299 315)” (ADI n. 750, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.08.17).

DISPOSITIVO

Em cognição sumária, o *fumus boni juris* consiste na plausibilidade do alegado quanto à competência privativa da União para legislar sobre o mar territorial, conforme art. 20, inc. VI e art. 48, inc. V, ambos da CF/88, além do arcabouço normativo acerca da matéria (Leis ns. 8.617/93; 11.959/2009; 13.844/2019 e Portaria SUDEPE 26/1983) e política pública nacional consistente no Projeto *Rebyc II-LAC*.

Há também o *periculum in mora*. Como acima mencionado, as populações locais de pequenos pescadores vivem da pesca artesanal, os quais, em regra, não dispõem de outro meio de subsistência para si e suas famílias. Com a proibição da pesca nas 12 milhas marítimas, tiveram suas vidas afetadas e provavelmente perderão sua principal fonte de renda. Como assinalado na petição inicial e referendado pela Advocacia-Geral da União, o pedido “*decorre dos graves problemas enfrentados pelos mais de 25 mil pescadores gaúchos e catarinenses que estão sem sua principal fonte de renda, fora toda a cadeia produtiva brasileira*” (fl. 13). E, ainda, “*existem 3.535 embarcações com permissão para a pesca na região Sul-Sudeste, em que a maior concentração desta operação está na região sul do País. Todos os barcos estão atualmente parados por determinação da lei n. 15.223, de 2018*” (fl. 14). Nesse sentido, como já mencionado, o Estado de Santa Catarina, o Município de Penha e também a Defensoria Pública da União apontam tal risco.

Por outro lado, reconhecendo-se sempre a necessidade de respeito à vedação ao não retrocesso, o risco de dano inverso é afastado em face da política pública acima mencionada e a necessidade de preservação da pesca artesanal como único meio de sobrevivência de muitos pescadores. Com efeito, os objetivos de tal programa prendem-se ao melhor desenvolvimento sustentável, com menor impacto ao meio ambiente, à

ADI 6218 MC-AGR / RS

proteção das economias locais, bem como a garantir trabalho, renda familiar e fornecimento de alimentos à população.

Ante o exposto, acolho o pedido de reconsideração para conceder a liminar pleiteada a fim de se suspender a eficácia dos arts. 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea 'e', ambos da Lei n. 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul, *ad referendum* do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal.

Comunique-se com urgência à Assembleia Legislativa e ao Governador do Estado do Rio Grande do Sul.

Intime-se. Publique-se.

Brasília, 15 de dezembro de 2020.

Ministro NUNES MARQUES

Relator