

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

RELATOR : **MIN. CELSO DE MELLO**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**
ADV.(A/S) : **ANA DANIELA LEITE E AGUIAR**
ADV.(A/S) : **FILIPPE FREITAS MELLO**
ADV.(A/S) : **HENRIQUE DE FREITAS JUNQUEIRA**
ADV.(A/S) : **MAURO LUCIANO HAUSCHILD**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL**

EMENTA: **1. A controvérsia constitucional: vedação à pesca de arrasto na faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul (Lei gaúcha nº 15.223/2018).** **2. Federação e repartição constitucional de competências.** **3. Mar territorial brasileiro e competência legislativa.** **4. A questão da competência comum e da competência legislativa concorrente sob a égide do federalismo de cooperação.** **5. Competência do Estado-membro para legislar concorrentemente, em contexto de condomínio legislativo, com a União Federal, em tema de defesa do meio ambiente, inclusive estabelecendo medidas para proteção ao meio ambiente marinho.** **6. Importante precedente do Supremo Tribunal Federal **que reconheceu** aos**

ADI 6218 MC / RS

Estados-membros **legitimidade** para editar leis estaduais **que vedem** a prática da pesca predatória, **especialmente** quando realizada **mediante a técnica da pesca de arrasto no mar territorial brasileiro** (ADI 861-MC/AP, Pleno). 7. O princípio **que veda o retrocesso ambiental não permite** que se suprimam **ou** que se reduzam **os níveis de concretização já alcançados** em tema de direito ambiental. 8. *A preservação da integridade do meio ambiente*: **expressão constitucional** de um direito fundamental **que assiste** à generalidade das pessoas, **qualificando-se como dever-poder** que **também** se **impõe** aos Estados-membros. A Lei gaúcha n. 15.223/2018 **como instrumento de legítima realização dos fins visados** pelo art. 225 da Constituição da República. 9. A atividade econômica (e profissional) **não pode** ser exercida **em conflito** com os princípios constitucionais **destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente** (CF, art. 170, VI). 10. **Legitimidade da denegação da medida cautelar “ad referendum” do Plenário do Supremo Tribunal Federal em face da inocorrência, no caso, da plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade e, também, em razão da necessidade de pronunciamento imediato sobre o litígio constitucional “sub judice”. Medida cautelar indeferida “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal.**

ADI 6218 MC / RS

DECISÃO:

1. A controvérsia constitucional

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, *com pedido de medida liminar*, **ajuizada** pelo Partido Liberal (PL), *com o objetivo de questionar* a legitimidade jurídico-constitucional **do parágrafo único** do art. 1º **e da alínea “e”** do inciso VI do art. 30, **ambos** da Lei estadual nº 15.223/2018, **editada** pelo Estado do Rio Grande do Sul, que “*Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca no Estado do Rio Grande do Sul e cria o Fundo Estadual da Pesca*”.

Os preceitos legais **impugnados** na presente sede de fiscalização normativa **abstrata possuem** o seguinte conteúdo material:

*“**Art. 1º.** (...)*

***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.*” (grifei)*

ADI 6218 MC / RS

A **agremiação partidária** autora da presente ação direta sustenta a inconstitucionalidade formal dos dispositivos normativos em questão, **pois, segundo alega**, a Assembleia Legislativa gaúcha, **ao dispor sobre** a proibição de pesca nas 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul, **teria usurpado** a competência constitucionalmente **outorgada** ao Congresso Nacional **para legislar sobre os bens dominiais** da União Federal (CF, art. 48, V), **notadamente** no que se refere ao mar territorial brasileiro (CF, art. 20, VI).

Eis, em síntese, as razões subjacentes à pretensão formulada pelo Partido Liberal **nesta** demanda constitucional:

“II. DA INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA

**II.1 – DA INCONSTITUCIONALIDADE DA
COMPETÊNCIA DO ESTADO DA FEDERAÇÃO PARA
LEGISLAR SOBRE BEM PÚBLICO DA UNIÃO:**

No dia 5 de setembro de 2018, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul promulgou a Lei nº 15.223, que instituiu a ‘Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca’ e criou o ‘Fundo Estadual da Pesca’. A propositura legislativa, decorrente de iniciativa do Poder Executivo estadual, foi aprovada pela Assembleia Legislativa gaúcha no dia 21 de agosto de 2018, e teve como objetivo principal reordenar o setor pesqueiro, assim como criar este Fundo Estadual da Pesca no estado.

.....
Inicialmente, precisamos analisar a existência de erros jurídicos crassos no texto proposto pelo executivo estadual do Rio Grande do Sul. O primeiro refere-se à inconstitucionalidade latente da competência do Estado para legislar sobre bem público da União. Cabe salientar que a Faixa Marítima descrita no texto legislativo é um bem público da União, conforme estabelece o artigo 20, inciso VI, da Constituição Federal: ‘Art. 20. São bens da União: [...] VI – o mar territorial;’

.....

ADI 6218 MC / RS

Ocorre que, quando existir a necessidade de regulamentação sobre a utilização deste tipo de bem público, deve-se respeitar a titularidade do bem, por exemplo, caberá sempre à União legislar sobre os seus bens, assim como caberá ao Estado da Federação legislar sobre o bem cuja titularidade lhe tenha sido atribuída. Essa premissa é decorrência lógica da própria titularidade atribuída constitucionalmente, já que não há razão outra de se arrolar os bens da União na Carta Magna senão a de assegurar que a ela caberá definir como se dará o uso, o gozo, a disposição e a reivindicação do respectivo patrimônio, seja por razões de segurança e soberania do Estado, seja para garantia da adequada execução dos serviços públicos ou de que nenhum cidadão será privado do acesso aos seus direitos fundamentais.

.....
Desta forma, diante da clara afronta à Constituição Federal, requer que seja declarado inconstitucional o parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Rio Grande do Sul, assim como a alínea 'e' do inciso VI do art. 30 da mesma norma estadual gaúcha.

II.2 – DA INAPLICABILIDADE DO ART. 24, INCISO VI DA CRFB/88

.....
Depreende-se da leitura do artigo 24 e seus incisos que tal competência concorrente deve ser exercida no tocante a propositura legislativa, não cabendo no que se refere à gestão administrativa ou judicial dos membros da federação. Desta forma, nos casos estabelecidos no artigo 24 da Carta Magna caberá aos Estados, Municípios e a União legislar concorrentemente, mas sempre respeitando a titularidade dos bens sobre os quais desejam legislar. (...):

.....
Com efeito, o que se pretende demonstrar nesta ação declaratória de inconstitucionalidade é que a competência concorrente estabelecida pela Carta Magna não poderá ser exercida quando o pleito proposto abranger bem de titularidade da União, por conflito de competência legislativa. Entender de

ADI 6218 MC / RS

forma diversa seria considerar inócua a previsão constitucional que arrola expressamente cada um dos bens da União e dos Estados, dando asas à total liberdade de legislar sobre coisa alheia, da mesma forma que admitir, apenas por esforço exemplificativo, que um cidadão particular bem possa estabelecer, independentemente da existência de qualquer instrumento de delegação ou contrato, a forma de usar um bem do qual não é titular.

.....
II.3 – DO DESRESPEITO A ENTENDIMENTO FIRMADO PELO GOVERNO FEDERAL

Para reforçar o entendimento de que cabe à União legislar sobre seus bens, apresentamos portarias do ICMBIO que regulamentam a pesca na faixa marítima brasileira. Em cada estado da federação o ICMBIO criou uma portaria que estabelece os limites mínimos para pesca de arrasto, no caso do Rio Grande do Sul, a portaria SUDEPE N^o N-26, 28 de julho de 1983, estabelece que tal tipo de pesca precisa ser feito após 3 milhas da costa do Estado.

Segundo informações do próprio ‘website’ do ICMBIO, ‘(...) o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade é uma autarquia em regime especial. Criado dia 28 de agosto de 2007, pela Lei 11.516, o ICMBio é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e integra o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Cabe ao Instituto executar as ações do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, podendo propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as UCs instituídas pela União. Cabe a ele ainda fomentar e executar programas de pesquisa, proteção, preservação e conservação da biodiversidade e exercer o poder de polícia ambiental para a proteção das Unidades de Conservação federais’.

.....
Desta forma, suplicamos que seja declarado inconstitucional o parágrafo único do art. 1^o da Lei Estadual n^o 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Rio Grande do Sul, assim como a alínea ‘e’ do inciso VI do art. 30 da mesma norma estadual gaúcha.” (grifei)

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul prestou esclarecimentos, afirmando que as medidas legislativas adotadas naquela

ADI 6218 MC / RS

unidade da Federação, **além de harmonizarem** interesses de diferentes setores econômicos, **objetivam**, especialmente, **a proteção** do ecossistema e dos biomas marinhos **existentes no território costeiro** do Estado do Rio Grande do Sul.

A manifestação da Assembleia Legislativa gaúcha **apoiar-se**, ainda, **em parecer jurídico** da lavra do Professor MARCELO NEVES, que, **no curso** do processo de elaboração da lei estadual em questão, **opinou** “(...) **pela constitucionalidade e legalidade da vedação ao uso do método de arrasto na parte marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul**” (grifei), **cabendo transcrever**, por oportuno, **a síntese** do pronunciamento emanado daquele ilustre jurista pernambucano, **que resultou** na formulação da seguinte ementa:

“1. Art. 24, inciso VI c/c § 2º, da Constituição Federal: competência legislativa concorrente suplementar dos Estados sobre normas específicas referentes ao ‘desenvolvimento sustentável da pesca’, desde que compatíveis com a legislação federal definidora de ‘normas gerais’ sobre essa matéria. Compatibilidade do anteprojeto de lei apresentado ao CONGAPES em 19/04/2018 com a legislação federal sobre a matéria, inclusive com o art. 3º, § 2º, da Lei nº 11.959/2009.

2. Art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal: respeitada a legislação federal (normas gerais) e a legislação estadual suplementar (normas específicas em vista das peculiaridades e necessidades locais), competência dos Estados para controlar o emprego de técnicas e métodos que comportem risco ao meio ambiente, assim como para ‘exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual’. Competência dos Estados Membros para estabelecer, em exercício de competência administrativa comum, medidas administrativas destinadas a realizar as determinações do art. 8º, incisos XII e XX, da Lei Complementar nº 140/2011; pretensão do anteprojeto de lei apresentado ao CONGAPES em 19/04/2018.

ADI 6218 MC / RS

3. Evidências empíricas do caráter altamente danoso da pesca por meio de 'rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas' para a fauna marinha nas doze milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Rio Grande do Sul, com impactos negativos não apenas para o meio ambiente, mas também para a economia desse Estado Membro.

4. *Enquadramento do art. 31, inciso VI, alínea 'e', do anteprojeto apresentado ao CONGAPES em 19/04/2018 na competência legislativa concorrente suplementar do Estado do Rio Grande do Sul em matéria de 'desenvolvimento sustentável da pesca'.*

5. *Prevalência da competência do Estado do Rio Grande do Sul para, com base em lei decorrente de sua competência legislativa concorrente suplementar, realizar 'ações administrativas' destinadas a impedir, em sua jurisdição, a pesca por meio de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas.*

6. *Em caso de transformação do anteprojeto apresentado em 19/04/2018 ao CONGAPES em lei estadual, prevalência do seu art. 31, inciso VI, alínea 'e', sobre o art. 3º, inciso III, da Instrução Normativa MPA/MMA nº 10/2011.*

7. *Anteprojeto de lei apresentado em 19/04/2018 ao CONGAPES, especialmente o seu art. 31, inciso VI, 'e': restrição constitucionalmente legítima ao princípio constitucional da livre iniciativa ou à liberdade econômica; compatibilidade com a legislação complementar reguladora das competências administrativas comuns e com o direito internacional econômico liberal em vigor no Brasil; defesa do meio ambiente marítimo, especialmente a preservação da fauna marinha, mediante legítima restrição à atividade econômica. Atividade pesqueira danosa à economia do Rio Grande do Sul: comprometimento do 'recrutamento de diversas espécies de importância econômica'.*

8. *Competência legislativa concorrente suplementar e competência administrativa comum dos Estados no espaço de*

ADI 6218 MC / RS

suas águas marítimas: de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, competência estadual para estabelecer normas legais e tomar medidas administrativas de proteção ao ambiente e de preservação da fauna marinha no âmbito do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva do respectivo Estado; nos termos da legislação federal ('normas gerais'), competência espacial expressa para legislar suplementarmente e praticar ações administrativas no mar territorial do Estado. Compatibilidade do anteprojeto de lei apresentado em 19/04/2018 ao CONGAPES, especialmente do seu art. 31, inciso VI, alínea 'e', com as normas constitucionais e legais federais de competência territorial, com respaldo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

9. Deferimento parcial da ADI 861 MC/AP: sem impacto negativo sobre a constitucionalidade do anteprojeto ora analisado, tampouco do seu art. 31, inciso VI, alínea 'e'; diversidade de objetos e fundamentos. ADI 4085/RO, em andamento: objeto diferente; intrusão da legislação estadual na competência legislativa da União para estabelecer 'normas gerais' no âmbito da competência concorrente, ao contrário do citado dispositivo do anteprojeto de lei como disposição normativa específica compatível com as normas constitucionais e legais federais pertinentes.

10. Vedação da pesca por meio de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas no mar territorial do Rio Grande do Sul: constitucionalidade e legalidade do seu estabelecimento mediante decreto do Executivo estadual, no exercício de competências VI e VII e nos termos do art. 8º, incisos XII e XX, da Lei Complementar nº 140/2011. (grifei)

*Sendo esse o contexto, **passo a analisar** o pedido de medida cautelar ora deduzido.*

Antes de fazê-lo, no entanto, entendo necessário estabelecer algumas premissas que tenho por essenciais ao julgamento que devo proferir nesta Corte Suprema.

ADI 6218 MC / RS

2. Federação e repartição constitucional de competências

Discute-se, neste processo, **um dos postulados estruturantes** da organização institucional do Estado brasileiro, **qual seja o princípio da Federação**.

A resolução da **presente** controvérsia constitucional **supõe**, *desse modo*, a definição e a identificação da pessoa estatal **investida** de competência **para legislar sobre o tema versado na Lei gaúcha nº 15.223/2018**.

Ou, em outras palavras, **cumpre** reconhecer, **nesta** sede de fiscalização abstrata, **a quem compete legislar** sobre tal matéria – **se** à União Federal, **em caráter de exclusividade**, **ou**, **então**, **se** essa prerrogativa institucional **pode ser concorrentemente exercida** pela União Federal e, **também**, pelos Estados-membros, **como** entes integrantes da Federação.

Impende ressaltar, neste ponto, que a Constituição da República, **mantendo-se fiel** a uma tradição inaugurada pelo Decreto nº 1, de 15/11/1889, **consagrou**, *uma vez mais*, no texto constitucional ora em vigor, **o princípio federativo**, que, **não obstante descaracterizado**, *em maior ou em menor grau*, **sob as ordens autoritárias e centralizadoras** das Cartas constitucionais de 1937 e de 1969, **teve lugar de destaque**, historicamente, *já em pleno regime monárquico* (MIRIAM DOLHNIKOFF, “O Pacto Imperial: Origens do Federalismo no Brasil”, Globo, 2005), **especialmente nas preocupações dos políticos liberais** que buscaram, *muitas vezes pela via da insurreição revolucionária*, **opor-se à subordinação** das Províncias ao Poder Central.

ADI 6218 MC / RS

Vale referir, ainda, a propósito dos liberais e de seu ideal federalista, a **precisa observação** do eminente Professor JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 76/77, item n. 12, 20ª ed., 2002, Malheiros):

“Os liberais lutaram quase sessenta anos contra esse mecanismo centralizador e sufocador das autonomias regionais. A realidade dos poderes locais, sedimentada durante a colônia, ainda permanecia regurgitante sob o peso da monarquia centralizante. A idéia descentralizadora, como a republicana, despontara desde cedo na história político-constitucional do Império. Os federalistas surgem no âmago da Constituinte de 1823, e permanecem durante todo o Império, provocando rebeliões como a ‘Balaiada’, a ‘Cabanada’, a ‘Sabinada’, a ‘República de Piratini’. Tenta-se implantar, por várias vezes, a monarquia federalista do Brasil, mediante processo constitucional (1823, 1831), e chega-se a razoável descentralização com o Ato Adicional de 1834, esvaziado pela lei de interpretação de 1840. O republicanismo irrompe com a Inconfidência Mineira e com a revolução pernambucana de 1817; em 1823, reaparece na constituinte, despontando outra vez em 1831, e brilha com a República de Piratini, para ressurgir com mais ímpeto em 1870 e desenvolver-se até 1889.”
(grifei)

As circunstâncias históricas, **consideradas** as crises que já abalavam, profundamente, a Regência, **justificavam** a necessidade de expansão dos poderes reconhecidos às Províncias, o que se realizou com a promulgação do Ato Adicional de 1834, que representou, naquele particular instante da vida institucional do Império do Brasil, um instrumento de significativa descentralização político-administrativa e de relativa expansão da competência e das prerrogativas provinciais, **não obstante** a veemente oposição que lhe fez Bernardo Pereira de Vasconcellos, **temeroso** de que essa única reforma da Carta Imperial pudesse resultar

ADI 6218 MC / RS

em grave fragmentação da unidade nacional (“entrego-vos o Código da Anarquia”):

“(...) fui liberal; então a liberdade era nova no país, estava nas aspirações de todos, mas não nas leis, não nas idéias práticas; o poder era tudo; fui liberal. Hoje, porém, é diverso o aspecto da sociedade; os princípios democráticos tudo ganharam e muito comprometeram; a sociedade, que então corria risco pelo poder, corre agora risco pela desorganização e pela anarquia. Como então quis, quero hoje servi-la, quero salvá-la, e por isso sou regressista.” (grifei)

Todos sabemos que a Constituição da República **proclama**, na complexa estrutura política que dá configuração **ao modelo federal** de Estado, **a coexistência** de comunidades jurídicas **responsáveis** pela pluralização de ordens normativas próprias **que se distribuem** segundo critérios de discriminação material de competências fixadas pelo texto constitucional.

O relacionamento normativo entre essas instâncias de poder – União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios – **encontra fundamento** na Constituição da República, **que representa**, no contexto político-institucional do Estado brasileiro, **a expressão formal** do pacto federal, **consoante ressaltam, em autorizado magistério, eminentes doutrinadores** (PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 1/374, 1989, Saraiva; MICHEL TEMER, “Elementos de Direito Constitucional”, p. 55/59, 5ª ed., 1989, RT; CELSO RIBEIRO BASTOS/IVES GANDRA MARTINS, “Comentários à Constituição do Brasil”, vol. 1/216-221, 1988, Saraiva; JOSÉ CRETELLA JÚNIOR, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. I/131, item n. 38, 1989, Forense Universitária).

ADI 6218 MC / RS

O estatuto constitucional, no qual reside a matriz do pacto federal, estabelece, entre a União e as pessoas políticas locais, **uma delicada relação de equilíbrio, consolidada** num sistema de discriminação de competências estatais, **de que resultam** – considerada a complexidade estrutural do modelo federativo – **ordens jurídicas parciais e coordenadas entre si, subordinadas à comunidade total, que é o próprio Estado Federal** (cf. HANS KELSEN, comentado por O. A. BANDEIRA DE MELLO, “Natureza Jurídica do Estado Federal”, “apud” GERALDO ATALIBA, “Estudos e Pareceres de Direito Tributário”, vol. 3/24-25, 1980, RT).

Na realidade, há uma relação de coalescência, na Federação, **entre** uma ordem jurídica total (**que emana** do próprio Estado Federal, **enquanto** comunidade jurídica total, **e que se expressa**, formalmente, **nas leis nacionais**) **e uma pluralidade** de ordens jurídicas parciais, **que resultam** da União Federal, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, as comunidades jurídicas **parciais** são responsáveis pela instauração de ordens normativas **igualmente** parciais, **sendo algumas de natureza central**, imputáveis, nessa hipótese, à **União** (enquanto pessoa política de caráter central), **e outras de natureza regional** (Estados-membros/DF) **ou de caráter local** (Municípios), **enquanto** comunidades **periféricas** revestidas de autonomia institucional.

Essa partilha de competências reflete uma das mais expressivas características do Estado Federal, **cujo ordenamento constitucional disciplina, harmoniosamente, competências exclusivas e competências concorrentes, preservando, assim**, a autonomia das unidades que lhe compõem a estrutura jurídico-institucional, **investidas, para efeito de concreto exercício das atribuições normativas, de poderes enumerados** – que resultam, explícita **ou** implicitamente, da própria Lei Fundamental – **ou, então, de poderes residuais ou remanescentes**.

ADI 6218 MC / RS

O exame do Estado Federal brasileiro **permite** que nele se reconheça a possibilidade de a **União Federal**, no sistema de **repartição constitucional** de competências estatais, **exercer, legitimamente**, as atribuições **enumeradas** que lhe foram conferidas, *em caráter privativo*, pela Carta Política, **sem** que a prática dessa competência institucional **implique** transgressão à prerrogativa básica da autonomia político-jurídica constitucionalmente **reconhecida** aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.

De outro lado, e como tem sido historicamente recorrente na evolução constitucional de nossa organização federativa, **são atribuídas** aos Estados-membros as competências **que não tenham** sido expressamente outorgadas **ou** que não resultem, *implicitamente*, do sistema de poderes enumerados estabelecido pela Constituição da República **em favor das demais pessoas estatais**.

Daí a observação da doutrina (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Comentários à Constituição Brasileira de 1988”, vol. 1/204, 1990, Saraiva), **no sentido** de que, **considerada a técnica de repartição de competências institucionais** adotada pelo sistema constitucional brasileiro, *“À União cabem apenas os poderes que, explícita ou implicitamente, a Constituição lhe reservou; aos Estados, tudo o mais. Diga-se melhor. Aos Estados cabem todos os demais poderes, exceto aqueles que a Constituição Federal confere, explícita ou implicitamente, aos Municípios. Desse modo, a verdadeira significação do preceito em exame está em afirmar que tudo o que remanesce, extraída a competência da União e a dos Municípios, é da competência dos Estados. União e Municípios, portanto, não têm mais do que os poderes que lhes são, explícita ou implicitamente, atribuídos. Em termos reais, a competência estadual é, em face da competência da União, como fazem fé os arts. 21 e 22 acima examinados, das mais reduzidas, seja em extensão, seja em importância. Aparece nisso um sinal seguro e insofismável da centralização de que sofre o federalismo brasileiro”* (grifei).

ADI 6218 MC / RS

A **cláusula** inscrita no art. 25, § 1º, da Constituição da República – **que consagra**, na perspectiva do federalismo brasileiro, a doutrina dos poderes residuais, **reflexo** de uma tendência histórica que se registra **a partir da Décima Emenda** à Constituição dos Estados Unidos da América – **representa**, nesse contexto, um dos “cornerstones”, **verdadeira pedra angular** sobre a qual se estrutura, em nosso país, o edifício do Estado Federal.

Em outras palavras, **a reserva constitucional** de poderes residuais **em favor** dos Estados-membros **tem um significado preciso**, assim **exposto** por OSWALDO TRIGUEIRO em clássica monografia (“**Direito Constitucional Estadual**” p. 84/85, item n. 48, 1980, Forense):

“(…) Em princípio, pois, os poderes dos Estados se estendem a tudo o que não lhes é proibido por norma constitucional federal, ou não haja sido atribuído privativamente à União, quer por preceito explícito, quer por estar implicitamente contido nos poderes expressos.

Decerto, o princípio é importante e até considerado essencial à conceituação do regime federal. Mas, no Brasil atual, ele dá aos Estados um resíduo de competência a bem dizer ilusório. Por um lado, os Estados não podem invocar poderes de que houvessem sido titulares antes de sua incorporação à União. Por outro, o campo do direito federal tem sido ampliado em tais proporções, de uma Constituição para outra, que a competência remanescente se tornou insignificante. A expansão do poder federal deixou o campo residual tão esvaziado que dificilmente se poderá apontar tema legislativo sobre o qual os Estados possam editar regras jurídicas autônomas.” (grifei)

Cumpr **verificar**, portanto, tendo presentes os fundamentos deduzidos pelo autor desta ação direta, **se a matéria** veiculada na

ADI 6218 MC / RS

legislação editada pelo Estado do Rio Grande do Sul **compreende-se, ou não, na esfera** de competência normativa que a Constituição da República **reservou, em caráter privativo,** à União Federal **ou, então, se** o tema **disciplinado** no diploma normativo em causa **submete-se** à cláusula da competência legislativa concorrente **a que alude** o art. 24 de nossa Lei Fundamental.

3. Mar territorial brasileiro e competência legislativa

O mar territorial de nosso País, que constitui objeto da **Lei** nº 8.617, de 04/01/1993, **compreende** uma faixa de 12 (doze) milhas marítimas de largura, **medidas a partir** da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro.

Esse diploma legislativo, que expressamente **revogou** o Decreto-lei nº 1.098/70 (**que definia** o mar territorial do Brasil **como abrangente** de uma faixa de 200 milhas marítimas de largura), **foi editado em conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar** (Convenção de Montego Bay), **celebrada** em 10/12/1982, na Jamaica.

Em observância e em respeito aos compromissos político-jurídicos **assumidos** por nosso País **perante** a comunidade internacional, **o Brasil – após definir a largura do seu mar territorial (faixa** de doze milhas marítimas, **a partir** da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro) – **fez projetar** sua soberania **não só** sobre o mar territorial, **mas a estendeu, também,** ao espaço aéreo a ele sobrejacente e, **ainda,** ao respectivo leito e subsolo marinhos (**Lei nº 8.617/93, art. 2º), como assinala a doutrina** a propósito desse particular aspecto **referente aos limites do território nacional do Brasil** (FRANCISCO REZEK, “**Direito Internacional Público**”, p. 359/362, itens ns. 204/207, 14ª ed., 2013, Saraiva; ALBERTO DO AMARAL JÚNIOR, “**Curso de Direito Internacional Público**”, p. 377/380, item n. 13.2.5, 2ª ed., 2011, Atlas; MARCELO D. VARELLA, “**Direito Internacional Público**”, p. 206/211, item n. 2.3, 2009, Saraiva, *v.g.*), **valendo**

ADI 6218 MC / RS

destacar, por relevante, **a lição** de VALÉRIO DE OLIVEIRA MAZZUOLI (“Curso de Direito Internacional Público”, p. 851, 9ª ed., 2014, RT):

“O mar territorial pode, então, ser conceituado como a faixa marítima que banha o litoral de um Estado e onde, até um limite prefixado, o mesmo exerce sua jurisdição e competência. Trata-se de uma zona intermediária entre o alto-mar e a terra firme (de domínio exclusivo do Estado costeiro), cuja existência encontra-se justificada pela necessidade de segurança, conservação e defesa do Estado ribeirinho, bem como por motivos econômicos (navegação, cabotagem, pesca etc.) e, ainda, de polícia aduaneira e fiscal. Qualquer que seja o sistema adotado, o mar territorial interessa particularmente ao Estado no desempenho dessas relevantes atribuições internacionais. A Convenção de Montego Bay, ao dizer que ‘a soberania do Estado costeiro estende-se além do seu território e das suas águas interiores (...) a uma zona de mar adjacente designada pelo nome de mar territorial’, decidiu ter este último natureza jurídica de parte integrante do território do Estado, acabando com a antiga divergência doutrinária que ora o entendia como pertencente ao domínio estatal, ora como pertencente ao alto-mar. Na sistemática da Convenção, passa a estar o mar territorial compreendido dentro do domínio estatal, sendo então considerado como verdadeiro ‘território submerso’ do Estado, se bem que (atualmente) com algumas limitações relativas, principalmente, à conservação ambiental.

Pode-se então dizer que a soberania do Estado, quanto ao seu mar territorial, estende-se à faixa de terra (e respectivo subsolo) recoberta pelas águas respectivas, bem como ao espaço atmosférico situado sobre elas. Assim, juridicamente, embora não geograficamente, o leito e o subsolo subjacentes ao mar territorial, bem assim o espaço aéreo correspondente, são considerados como se dele fizessem parte. Em toda essa área o Estado detém praticamente os mesmos poderes soberanos relativos ao seu território terrestre.” (grifei)

ADI 6218 MC / RS

Inquestionável que o mar territorial brasileiro **integra, constitucionalmente, o domínio patrimonial** da União Federal (**CF**, art. 20, inciso VI).

É interessante observar, neste ponto, **que foi a Carta Política de 1969**, outorgada por um triunvirato militar **sob a forma** de Emenda à Constituição, **o primeiro** documento constitucional a **fazer referência ao mar territorial brasileiro**, submetendo-o a um regime de dominialidade pública federal, **muito embora nada dispusesse** sobre sua extensão e largura, **como assinala** PONTES DE MIRANDA (**“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969”**, tomo I/539-541, item n. 8, 2ª ed., 1970, RT), **que ainda acentua**, a propósito desse tema, que, **não obstante** o Estado Federal **tenha**, quanto ao mar territorial, **“toda competência, a soberania, que se lhe reconhece no todo terrestre”**, **sofre**, no entanto, **“limitações oriundas do direito das gentes, devido ao interesse universal quanto à liberdade de navegação”**.

É certo, portanto, **sob tal aspecto**, que, no sistema de repartição constitucional de competências, **inclui-se** na esfera de atribuições normativas do Congresso Nacional **o poder de legislar**, em caráter **privativo**, sobre **“limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União”** (**CF**, art. 48, inciso V), **o que também compreende**, no modelo de poderes constitucionalmente enumerados e outorgados à União Federal, **competência para legislar**, **“privativamente”**, sobre direito marítimo (**CF**, art. 22, I), regime de navegação marítima (**CF**, art. 22, X) e defesa marítima (**CF**, art. 22, XXVIII).

Vale destacar, por relevante, **que se orienta** nesse mesmo sentido **o magistério** da doutrina, **como se vê**, p. ex., **das lições** ministradas por autores eminentes (PAULO BONAVIDES, JORGE MIRANDA e WALBER DE MOURA AGRA, **“Comentários à Constituição Federal de 1988”**, p. 891/892, 2009, Forense; HILDEBRANDO ACCIOLY, **“Tratado de Direito Internacional Público”**, vol. 2/248-251, itens ns. 1299/1301, 3ª ed.,

ADI 6218 MC / RS

2009, Quartier Latin; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Comentário Contextual à Constituição”, p. 404/405, item n. 5.6, 7ª ed., 2010, Malheiros, v.g.).

Disso resulta que os limites temáticos **que venho** de mencionar **conformam e condicionam** a esfera de atuação normativa da União Federal, **vedada a ingerência legislativa** de outras pessoas políticas nesse específico domínio material.

Isso significa, portanto, *que é vedado* ao Estado-membro **definir** a largura do mar territorial brasileiro, **ou estabelecer** critérios e métodos a serem utilizados para medir a sua extensão, **ou dispor** sobre *o direito de passagem inocente*, no mar territorial brasileiro, em relação a navios e embarcações de qualquer nacionalidade, **ou, ainda, explicitar em que consiste**, para efeito de travessia marítima, **o conteúdo** da passagem inocente, **pois** tais matérias **sujeitam-se**, quanto à sua regulação normativa, à competência **privativa** de legislar da União Federal, **fundada** no poder soberano de que se acha investido o Estado nacional brasileiro.

4. A questão da competência comum e da competência legislativa concorrente sob a égide do federalismo de cooperação

Cabe assinalar, presente esse quadro, que a Carta Política de 1988, **com o objetivo de dar concreção e significado à necessidade de preservação da integridade** do meio ambiente, **fez instaurar um estado de comunhão solidária** entre as **diversas** esferas políticas **que compõem** a estrutura institucional da Federação brasileira, **congregando-as** em torno dessa finalidade comum, **impregnada** do mais elevado sentido social.

Com esse propósito, **a Lei Fundamental**, visando promover o bem de todos, **veio a instituir** verdadeiro condomínio legislativo, **partilhando**, entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal (CF, art. 24, VI), **sem falar** nos Municípios, **a competência** para legislar, *em caráter concorrente*, sobre “florestas, caça, **pescaria**, fauna, **conservação da natureza**, **defesa do solo** e **dos**

ADI 6218 MC / RS

recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição” (grifei).

Essa realidade jurídico-constitucional – **ênfata**da pela doutrina (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 546, 5ª ed., 1989, RT; JOSÉ CRETELLA JR., “Comentários à Constituição de 1988”, vol. IV/2.055, item n. 157, 1991, Forense Universitária; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “*op. cit.*”, vol. 1/226) – **impõe**, por isso mesmo, para efeito de instauração e exercício do controle normativo abstrato perante o Supremo Tribunal Federal, que se identifique, na lei estadual ora em exame, a **natureza** da matéria nela disciplinada.

Tratando-se de temas objeto da competência concorrente a que **alude** a Carta Política, **entre** os quais a “*pesca*” e a “*conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (CF, art. 24, VI), **há uma precisa delimitação jurídica** que bem discrimina o âmbito material de intervenção normativa **de cada uma** dessas pessoas políticas, **reservando-se** à União Federal a **competência para legislar sobre normas gerais** (CF, art. 24, § 1º), e **atribuindo-se** ao Estado-membro o exercício de “competência suplementar” (CF, art. 24, § 2º, “*in fine*”).

É relevante assinalar, neste ponto, que, **nas hipóteses de competência concorrente** (CF, art. 24), **nas quais se estabelece verdadeira situação de condomínio legislativo entre** a União Federal e os Estados-membros (RAUL MACHADO HORTA, “Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), com conseqüente repartição vertical de competências normativas, torna-se imperioso distinguir, quanto às matérias partilháveis, a existência de 02 (duas) ordens de legislação: **de um lado, a legislação nacional de princípios ou de normas gerais, cuja formulação** incumbe à União Federal (CF, art. 24, § 1º), e, **de outro, as leis estaduais de aplicação e execução das diretrizes gerais fixadas pela União Federal** (CF, art. 24, § 2º).

ADI 6218 MC / RS

A União Federal, *por isso mesmo*, **não pode, ultrapassando** o âmbito normativo das regras gerais sob pena de transgredir domínio **constitucionalmente** reservado ao Estado-membro, **editar** legislação **que desça** a pormenores, **que minudencie** condições específicas **ou que se ocupe** de detalhamentos **descaracterizadores** do coeficiente **de maior** generalidade e abstração **que se requer** das normas gerais **referidas** no texto da Constituição, **pois estas**, mais do que as fórmulas simplesmente genéricas contidas nas leis em sentido material, **hão de veicular** princípios, diretrizes e bases essenciais à regulação **de determinada** matéria **especificada** no art. 24 da Carta Política.

Se é certo, *de um lado*, **como adverte** PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 01, de 1969”, tomo II/169-170, item n. 3, 2ª ed., 1970, RT), que, **nas hipóteses** referidas no já mencionado art. 24 da Constituição, **a União Federal não dispõe**, *quanto a elas*, **de poderes ilimitados** que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, **para, assim, invadir** 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 (**como** a Lei nº 11.959/2009, **que institui** a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca), **não pode ultrapassar** os limites da competência **meramente** suplementar, **pois, se tal ocorrer**, o diploma legislativo estadual **incidirá**, *diretamente*, no vício da inconstitucionalidade, **como acentua** o Supremo Tribunal Federal:

“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.”

(ADI 2.903/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, **Pleno**)

ADI 6218 MC / RS

Cumpr **destacar**, bem por isso, considerado o contexto ora em exame, que a União Federal, **agindo com fundamento** na competência legislativa **que lhe foi outorgada** pelo texto constitucional (CF, art. 24, VI), **instituiu** a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009), **estabelecendo** os princípios, diretrizes e objetivos **que regem** o exercício da atividade pesqueira *em todo o território nacional*, **qualificando-se** referido estatuto legislativo como marco normativo referencial **a ser observado** pelas demais unidades da Federação **na implementação das políticas públicas locais e na formulação dos atos normativos estaduais destinados a suplementarem** a legislação nacional na matéria.

Esse diploma legislativo *de caráter nacional* (Lei nº 11.959/2009), **ao estabelecer** as normas gerais **que regem** a atividade pesqueira no Brasil, **pondo ênfase na necessidade de assegurar a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico** (art. 5º, I), **estipulou vedação** à utilização, *em quaisquer circunstâncias*, de métodos de pesca **considerados de índole predatória**, como se vê do teor do art. 6º do estatuto legal em questão:

“Art. 6º O exercício da atividade pesqueira poderá ser proibido transitória, periódica ou permanentemente, nos termos das normas específicas, para proteção:

I – de espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados;

II – do processo reprodutivo das espécies e de outros processos vitais para a manutenção e a recuperação dos estoques pesqueiros;

.....
§ 1º Sem prejuízo do disposto no ‘caput’ deste artigo, o exercício da atividade pesqueira é proibido:

.....
VII – mediante a utilização de:
.....

ADI 6218 MC / RS

d) petrechos, técnicas e métodos não permitidos ou predatórios."(grifei)

É de ressaltar-se, de outro lado, que a Lei Complementar nº 140/2011, *de caráter nacional* – editada com fundamento *no parágrafo único* do art. 23 da Constituição da República, **ao definir** as regras gerais de colaboração e os instrumentos de coordenação **que orientam as ações de cooperação institucional** entre a União Federal, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios *no exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente*, à defesa da flora e da fauna, *inclusive marinhas*, e *ao combate à poluição em qualquer* de suas formas (CF, art. 23, VI e VII), **notadamente** no que concerne à preservação contra impactos ecológicos negativos **resultantes** da atividade pesqueira *de índole predatória (nociva, portanto, à incolumidade do patrimônio ambiental)* –, **veiculou delegação** a qualquer Estado-membro, **atribuindo-lhe competência material** para, **em conformidade** com as diretrizes instituídas pela União Federal, *formular, executar e fazer cumprir* a Política Estadual de Meio Ambiente e *exercer o controle ambiental da pesca* no território estadual:

“Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

I – executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Nacional do Meio Ambiente e demais políticas nacionais relacionadas à proteção ambiental;

II – exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições;

III – formular, executar e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Política Estadual de Meio Ambiente;

.....
V – articular a cooperação técnica, científica e financeira, em apoio às Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente;

.....
X – definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos;

.....

ADI 6218 MC / RS

XII – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei;

XIII – exercer o controle e fiscalizar as atividades e empreendimentos cuja atribuição para licenciar ou autorizar, ambientalmente, for cometida aos Estados;

.....
XVII – elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies ‘in situ’;

.....
XX – exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; (...).” (grifei)

É importante destacar, neste ponto, **como justificção adequada e cientificamente racional** das medidas legislativas adotadas pelo Estado do Rio Grande do Sul no diploma normativo ora impugnado, **o teor dos Relatórios Técnicos produzidos, conjuntamente**, pelo Instituto de Oceanografia e pelo Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, **ambos** da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, **valendo reproduzir** as conclusões a que chegaram os Professores especialistas na matéria **que subscreveram** referidas peças, **todas elas** revestidas de inquestionável idoneidade técnica:

“A sobrepesca ameaça a saúde de muitos estoques pesqueiros do planeta e de milhões de pessoas que dependem destes recursos para a sua atividade econômica e subsistência. A sobrepesca reduz a capacidade dos estoques renovarem suas populações, o que, por sua vez, resulta na diminuição das capturas e dos rendimentos econômicos para todos os usuários dos recursos pesqueiros (Kelleher et al. 2009).

.....
Segundo a ADIN, no sudeste e sul do Brasil, existem 3.535 embarcações licenciadas (número sem fonte identificada),

ADI 6218 MC / RS

como as licenças não delimitam a área de atuação, estas embarcações podem atuar em uma área de 634.436 km² da Zona Econômica Exclusiva do Sudeste Sul do Brasil. Considerando-se que a área das 12 milhas no litoral do RS compreende apenas 13.700 km², temos que representa apenas 0,02% de toda a área de permissão. A principal frota afetada por esta medida seria a de arrasto duplo de fundo que pesca camarão sete-barbas e barba russa, que só ocorrem em águas rasas. Dados oficiais estimam que em 2018, no Estado de Santa Catarina, esta frota foi composta por, aproximadamente, 230 embarcações (PMAP, 2018 <http://pmapsc.acad.univali.br/index.html>) que atuam durante parte do ano na costa do RS. Considerando-se um número médio de 6 tripulantes por embarcação (Haimovici et al 2006), teríamos um universo de 1.380 pessoas, além daqueles que atuam na manipulação do pescado, um número desconhecido. Este número demonstra que o universo de pessoas relatado na referida ADIN, de 25.000 pessoas, está superestimado. Outra reflexão que demonstra a superestimação do número de pescadores refere-se ao número de embarcações que deveriam existir para comportar tal quantidade de pescadores: considerando-se 6 tripulantes por embarcação, deveriam existir em torno de 4.000 embarcações, algo fora da realidade.

Os impactos potenciais da lei, assim como os potenciais de incremento de renda para o setor pesqueiro, foram estimados por um grupo de professores do Instituto de Oceanografia e de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande, que, além das projeções, pontuam as seguintes considerações:

1) As capturas do setor pesqueiro do Rio Grande do Sul têm diminuído gradativamente desde a década de 1980 e de forma mais acentuada nos últimos anos, afetando seriamente pescadores artesanais e industriais de diversas modalidades de pesca.

ADI 6218 MC / RS

2) Estudos baseados na larga experiência desenvolvida ao longo de 40 anos na FURG, o primeiro publicado por Haimovici e Palacios Maciera (1981), apontam a captura, pelo arrasto de fundo, de peixes pequenos das principais espécies (corvinas, castanhas, pescadas e pescadinhas) como uma causa importante deste decréscimo. Estudos da seletividade das redes de arrasto mostraram claramente que peixes pequenos são capturados tanto por arrasteiros de portas e arrasteiros de parelha e em maior proporção por arrasteiros de camarão, que utilizam um tamanho de malha muito menor.

3) A pesca de arrasto captura e devolve às águas um grande número de peixes já sem vida. Estes indivíduos crescem rápido e ganham muito peso nos primeiros anos, portanto sua captura em tamanhos pequenos significa uma exploração ineficiente, em termos econômicos, de um recurso natural.

4) As estimativas de incrementos potenciais partiram de cálculos do aumento de peso que os indivíduos pequenos das espécies teriam se não fossem capturados pelo arrasto dentro das 12 milhas. A conclusão foi que a redução da pesca de juvenis na faixa costeira tem o potencial de contribuir na recuperação dos estoques, o que resultaria em benefícios a curto prazo para todo o setor pesqueiro, tanto pescadores artesanais como industriais, inclusive a pesca de arrasto fora das 12 milhas.

5) Partindo de dados de desembarques pesqueiros realizados no Rio Grande do Sul em 2016, estima-se que nesse ano foram capturadas e descartadas 642 toneladas de indivíduos pequenos das quatro principais espécies pelas embarcações de arrasto de fundo atuando dentro das 12mn. As projeções indicam que, se estes peixes não tivessem sido descartados, e mesmo considerando as mortes por causas naturais, os milhões de pequenas pescadinhas castanhas, pescadas e corvinas teriam crescido e se transformado em peixes maiores, gerando 2.367 toneladas (+269%) após um ano e 6.907 toneladas (+976%) após dois

ADI 6218 MC / RS

anos. Estes recursos estariam disponíveis para serem capturados pelas embarcações de arrasto fora das 12 milhas, por barcos de emalhe e pelos pescadores artesanais. Ou seja, a cada tonelada de peixes pequenos não capturados pelo arrasto dentro das 12 milhas, os pescadores poderiam ter acesso a quase três toneladas depois de um ano e 10 toneladas depois de dois anos.

6) As projeções indicam também que, após dois anos sem o arrasto, os armadores de pesca poderiam aumentar suas receitas em R\$ 32,4 milhões, enquanto as indústrias de Rio Grande em R\$ 1,7 milhões. Este aumento de receita impactaria positivamente na arrecadação estadual, que poderia ser de R\$ 4,1 milhões, um aumento de R\$ 3,5 milhões em dois anos.

7) Vale ressaltar que as projeções estão subestimadas, pois foram consideradas apenas 4 espécies que têm sua biologia bem conhecida. Também não foram consideradas capturas realizadas dentro das 12 milhas e desembarcadas nos estados vizinhos, ou seja, os incrementos seriam muito maiores do que os apresentados acima. E ainda, a principal modalidade de arrasto atingida pela medida, os arrasteiros de camarão, pouco contribuem para o total de desembarques no Rio Grande do Sul.

8) O descarte de pequenos peixes gerados pela pesca de arrasto dirigido a camarões é um problema de difícil solução a nível mundial. A FAO vem procurando soluções para este problema, no entanto, as tecnologias ainda encontram-se em fase de desenvolvimento.

9) Além do impacto econômico, os pesquisadores estimaram o número de espécies que seriam beneficiadas com a medida. A partir da análise de dados obtidos por cruzeiros científicos, observou-se que na área das 12 milhas ocorrem 66 espécies de peixes. Entre elas, estão 22 espécies ameaçadas de extinção que teriam a mortalidade por pesca reduzida pelo afastamento do arrasto de fundo.

ADI 6218 MC / RS

10) A proibição da pesca de arrasto de fundo em áreas marinhas não é novidade, visto que já é uma realidade em países como Estados Unidos, que proibiu o arrasto em grande parte da sua costa oeste, e no Chile, que proibiu os arrasteiros de atuarem em 117 montes submarinos localizados dentro de sua Zona Econômica Exclusiva.

.....
Conclusão

A medida de proibição do arrasto de fundo no mar territorial do Rio Grande do Sul tem imenso potencial de incrementar a quantidade de pescado disponível e consequentemente a renda para os pescadores artesanais e industriais que atuam dentro e fora das 12 milhas náuticas do estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. Ou seja, esta medida representa uma redução de desperdícios que beneficia toda a pesca da região sul. O número de pessoas potencialmente beneficiadas supera amplamente o número de pessoas prejudicadas com a medida. Os benefícios ambientais também são incontestáveis, visto que 22 espécies atualmente ameaçadas terão chances de se recuperar e poderiam voltar a ser exploradas no futuro. A proibição do arrasto de fundo de áreas marinhas já é realidade em países modelos de gestão pesqueira a nível mundial.” (grifei)

5. Competência do Estado-membro para legislar concorrentemente, em contexto de condomínio legislativo, com a União Federal, em tema de defesa do meio ambiente, inclusive estabelecendo medidas para proteção ao meio ambiente marinho

O fato de a União ser titular do domínio patrimonial sobre o mar territorial brasileiro (CF, art. 20, VI) **e de também dispor** de competência para legislar sobre determinadas matérias, **como aquelas referidas** nos tópicos precedentes, **não significa** que, **no modelo** de federalismo

ADI 6218 MC / RS

adotado por nosso ordenamento constitucional, os Estados-membros e os Municípios **não possam dispor, nos estritos limites** de suas respectivas competências institucionais, **sobre outros aspectos** concernentes ao mar territorial brasileiro, **notadamente se se tratar** de matérias que, **sob a égide do federalismo de cooperação, revelem-se suscetíveis** de regulação normativa **nos termos e em face** do que determina **a própria** Constituição da República, **tanto em seu art. 23 quanto no parágrafo único do seu art. 22 e, sobretudo, em razão do que prescreve o art. 24, que contempla**, na feliz expressão de RAUL MACHADO HORTA (“Estudos de Direito Constitucional”, p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), como **precedentemente** já enfatizado, “*verdadeiro condomínio legislativo*”, **institutivo de uma repartição vertical de competências que legitima** a outorga de atribuições **mediante submissão do mesmo tema ao poder normativo** da União Federal (*legislação de princípios*) e, **também, ao poder normativo** do Estado-membro (*legislação suplementar*), **tal como tem proclamado** o magistério jurisprudencial **desta** Corte Suprema (**RTJ 166/406-407**, Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RTJ 180/160-161**, Rel. Min. ELLEN GRACIE – **ADI 1.245/RS**, Rel. Min. EROS GRAU, *v.g.*):

“A Constituição da República, nos casos de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, ‘Estudos de Direito Constitucional’, p. 366, 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 permitam 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*

ADI 6218 MC / RS

nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), 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."

(ADI 2.903/PB, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Cabe lembrar, ainda, que também a Constituição da República, na perspectiva do federalismo de cooperação que prevalece em nosso sistema institucional, igualmente permite, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento do bem-estar em âmbito nacional, que a União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios colaborem entre si nos termos de leis complementares que fixam normas para esse efeito, notadamente para fins de proteção do meio ambiente e de preservação da fauna e da flora, inclusive marinhas (CF art. 23, parágrafo único), expressões essas que abrangem a exploração, o aproveitamento, a conservação e a gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos, que existem nas águas sobrejacentes ao leito do mar, no próprio leito do mar e em seu subsolo.

Resulta claro, pois, do próprio texto constitucional que a proteção do meio ambiente (CF art. 24, VI), a regulação da pesca (CF art. 24, VI), a conservação da natureza (CF art. 24, VI) e a defesa dos recursos naturais (CF art. 24, VI) qualificam-se como matérias passíveis do exercício, pelo Estado-membro, de sua competência para, sobre elas, legislar concorrentemente com a União, formulando, para tanto, legislação estadual suplementar, destinada a pormenorizar, a minudenciar e a detalhar aspectos gerais veiculados na legislação nacional editada pela União Federal, sem prejuízo, ainda, de o Estado-membro, nas hipóteses "de lacunas preenchíveis" (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à

ADI 6218 MC / RS

Constituição de 1967 com a Emenda nº 01, de 1969”, tomo II/172, item n. 3, 2ª ed., 1970, RT), **exercer**, por “direito constitucional próprio”, “competência plena, para atender a suas peculiaridades” (CF, art. 24, § 3º – grifei), **além de revelar-se constitucionalmente possível** ao próprio Estado-membro, **em havendo lei complementar nacional autorizativa** (CF, art. 22, parágrafo único), “legislar sobre questões específicas das matérias selecionadas” no art. 22 da Carta Política, **que dispõe**, entre outros temas, sobre direito marítimo, regime de navegação marítima e defesa marítima.

Vê-se, portanto, que, **mesmo** que a Constituição Federal **venha a atribuir** a titularidade sobre determinados bens à União Federal (**tal como efetivamente o fez** em relação àqueles **constantes** do rol inscrito art. 20 do texto constitucional, **como** o mar territorial), **isso não significa** que o regime de dominialidade pública existente **afaste a possibilidade** de os Estados-membros **exercerem**, *amplamente*, **no âmbito do seu próprio espaço territorial** (**vale dizer**, no espaço de validade e de eficácia de sua própria ordem normativa), **todas as competências materiais e as atribuições legislativas que lhes foram outorgadas** pelo texto constitucional, **especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente** (CF, art. 23, VI, e art. 24, VI), **mesmo** que tais atividades estaduais **possam recair** sobre bens do domínio da União Federal **situados** em território estadual.

E a razão disso é uma só: a mera circunstância de a Constituição Federal **fazer incluir no catálogo de bens do domínio da União Federal** (CF, art. 20) a **titularidade** sobre certos bens de natureza pública **situados nos territórios estaduais, municipais ou distrital não afasta nem diminui a autonomia político-administrativa** constitucionalmente **outorgada** a esses entes políticos **que compõem** a Federação brasileira, **eis que os espaços territoriais estaduais onde se localizam** os bens de domínio da União Federal **não passam a integrar**, só por tal razão, o território da União Federal.

É preciso ter presente, bem por isso, **tal como adverte** PONTES DE MIRANDA (“Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1

ADI 6218 MC / RS

de 1969”, tomo I, p. 523/524, 2ª ed., 1970, RT), que “Não é de território que se trata”, no texto constitucional, **quando se cuida de “bens da União e dos Estados-membros”, eis que** “A noção aí inserta não tem qualquer caráter de essencialmente ligada à estrutura política” do Estado. **Esclarece**, na linha desse entendimento, o ilustre doutrinador **que** “**território**, dimensão material dos corpos sociais, **é dito nacional** quando correspondente ao Estado (pessoa jurídica de direito das gentes), isto é, à República, à União (na defeituosa terminologia da Constituição), **e estadual** quando correspondente ao Estado-membro” (grifei).

É por isso que o Supremo Tribunal Federal, **estabelecendo** clara distinção **entre domínio da União e território dos Estados-membros, veio a reconhecer a plena legitimidade jurídico-constitucional** de norma inscrita na Constituição estadual fluminense que, **ao definir os limites espaciais** da competência legislativa, **em matéria tributária**, do Estado do Rio de Janeiro **e dos Municípios** daquela unidade da Federação, **proclamou que a esfera de atuação política local abrange** “as projeções aérea e marítima de sua área continental, **especialmente** as correspondentes partes da plataforma continental, **do mar territorial** e da zona econômica exclusiva” (Constituição do Estado do Rio de Janeiro, art. 194, § 5º), **pronunciando-se, ainda, o Plenário** desta Suprema Corte, **naquele mesmo julgamento, no sentido de revelar-se harmônico com o texto da Constituição da República** a legislação estadual fluminense sobre o ICMS **na parte** em que estabelece que, **para efeitos fiscais**, “a plataforma continental, **o mar territorial** e a zona econômica exclusiva **integram o território** do Estado **e do Município que lhes é confrontante**” (Lei estadual nº 2.657/96, art. 31, § 4º – grifei), **cabendo transcrever, por oportuno, a ementa** do julgamento em questão:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 194, § 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e art. 31, § 4º, da Lei Estadual 2.657/1996. 3. Inclusão, para fins tributários, das porções do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva no território do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios do litoral. 4. Medida cautelar

ADI 6218 MC / RS

indeferida pelo Plenário desta Corte. 5. Distinção entre propriedade da União e território do Estado. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.”

(ADI 2.080/RJ, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

Cumpra rememorar, no ponto, **a reflexão manifestada** pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que, **no exame** do pedido de medida cautelar formulado **nos autos da ADI 2.080/RJ**, **então sob a relatoria** do Ministro SYDNEY SANCHES, **advertiu** que, no Brasil, **“não há área ou suas projeções que não estejam** no território de um Estado **ou** do Distrito Federal **e, simultaneamente, de um Município”** (grifei), **trazendo como exemplo, para ilustrar a existência dessa nítida distinção entre território estadual e domínio patrimonial da União Federal**, a norma constitucional **que institui**, em favor dos Estados-membros, Municípios e Distrito Federal, o **direito à participação ou à compensação financeira** decorrente da exploração econômica de recursos naturais **pertencentes à União Federal realizada no território político estadual, municipal ou distrital, estendendo-se inclusive à área costeira correspondente à plataforma continental, ao mar territorial e à zona econômica exclusiva** (CF, art. 20, § 1º).

Vale acentuar, ainda, **como bem destacado**, em referido julgamento, pelo eminente Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, que **existem Municípios brasileiros que, mesmo achando-se encravados** em terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas, **não deixam de possuir** um território municipal, **ainda que sobreposto às áreas titularizadas pela União Federal onde habitam** as comunidades tribais:

*“Basta dizer que temos, no País, áreas ou partes territoriais integralmente no domínio da União: pense-se no Estado de Roraima e nos seus territórios indígenas, **nos quais há Municípios inteiramente inseridos, sem que, por isso, deixem de ter um território.**”* (grifei)

Esse aspecto que venho de ressaltar – é importante lembrar – **foi objeto de extensa análise** por esta Suprema Corte **no julgamento do caso**

ADI 6218 MC / RS

“*Raposa-Serra do Sol*” (Pet 3.388/RR), **cabendo destacar** o teor do voto proferido pelo Ministro AYRES BRITTO, **no qual** esse eminente Relator **ênfatisou que o domínio da União** sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios (CF, art. 20, XI) **e a existência de comunidades indígenas** no território dos Estados-membros, dos Municípios e do Distrito Federal **não diminuem a base territorial** onde tais unidades da Federação **exercem** sua autonomia política, **de modo que** os povos indígenas **mantêm com o Poder Público local todos os vínculos inerentes** às relações estatais, **tanto** “de proteção como de controle, *notadamente* nos setores da saúde, educação, meio ambiente e segurança pública, aqui embutidas as atividades de defesa civil” (grifei), **valendo transcrever**, por expressivo desse entendimento, **o seguinte fragmento da ementa** de mencionado julgamento:

“(…) 5.2. *Todas as ‘terras indígenas’ são um bem público federal* (inciso XI do art. 20 da CF), **o que não significa dizer que o ato em si da demarcação extinga ou amesquinhe qualquer unidade federada**. Primeiro, porque as unidades federadas pós-Constituição de 1988 já nascem com seu território jungido ao regime constitucional de preexistência dos direitos originários dos índios sobre as terras por eles ‘tradicionalmente ocupadas’. Segundo, **porque a titularidade de bens não se confunde com o senhorio de um território político**. Nenhuma terra indígena se eleva ao patamar de território político, assim como nenhuma etnia ou comunidade indígena se constitui em unidade federada. Cuida-se, cada etnia indígena, de realidade sócio-cultural, e não de natureza político-territorial.”

(Pet 3.388/RR, Rel. Min. AYRES BRITTO – grifei)

Vê-se, daí, que toda a extensão do espaço geográfico ocupado pelo Estado brasileiro, **abrangendo os domínios terrestres, fluviais, lacustres, insulares, marítimos e aéreos contidos** em suas fronteiras, **constituem um único e só território de caráter nacional**, **no qual se assentam** as unidades federadas **formadas** por comunidades locais autônomas (Estados-membros, Municípios e Distrito Federal) **e no qual se instala** o Poder Central da União, **cabendo** ao ordenamento constitucional brasileiro

ADI 6218 MC / RS

definir os limites que conformam a atuação administrativa e o desempenho das competências legislativas outorgadas a cada uma das entidades autônomas integrantes da Federação, **sem que a delimitação de uma base territorial que dá suporte físico a determinada entidade política local **signifique a instituição**, em seu favor, de monopólio legislativo sobre a área territorial por ela ocupada.**

Em suma: mostra-se constitucionalmente lícito ao Estado-membro (e, até mesmo, ao Município), sempre agindo, cada qual, nos limites de sua respectiva competência institucional, **impor limitações** à própria União Federal **ou** a empresas delegatárias de serviços públicos federais, **como o reconhece** a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (**ARE 1.208.126-AgR/SP**, Rel. Min. GILMAR MENDES, *v.g.*):

“Agravo em ação cível originária. 2. Administrativo e Constitucional. 3. Tombamento de bem público da União por Estado. Conflito Federativo. Competência desta Corte. 4. Hierarquia verticalizada, prevista na Lei de Desapropriação (Decreto-Lei 3.365/41). Inaplicabilidade no tombamento. Regramento específico. Decreto-Lei 25/1937 (arts. 2º, 5º e 11). Interpretação histórica, teleológica, sistemática e/ou literal. Possibilidade de o Estado tomar bem da União. Doutrina. 5. Lei do Estado de Mato Grosso do Sul 1.526/1994. Devido processo legal observado. 6. Competências concorrentes material (art. 23, III e IV, c/c art. 216, § 1º, da CF) e legislativa (art. 24, VII, da CF). Ausência de previsão expressa na Constituição Estadual quanto à competência legislativa. Desnecessidade. Rol exemplificativo do art. 62 da CE. Proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico regional. Interesse estadual. 7. Ilegalidade. Vício de procedimento por ser implementado apenas por ato administrativo. Rejeição. Possibilidade de lei realizar tombamento de bem. Fase provisória. Efeito meramente declaratório. Necessidade de implementação de procedimentos ulteriores pelo Poder Executivo. 8. Notificação prévia. Tombamento de ofício (art. 5º do Decreto-Lei 25/1937). Cientificação do proprietário

ADI 6218 MC / RS

postergada para a fase definitiva. Condição de eficácia e não de validade. Doutrina. **9.** Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. **10.** Agravo desprovido. **11.** Honorários advocatícios majorados para 20% do valor atualizado da causa à época de decisão recorrida (§ 11 do art. 85 do CPC).”

(ACO 1.208-AgR/MS, Rel. Min. GILMAR MENDES – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. TOMBAMENTO DE BEM PÚBLICO DA UNIÃO PELO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: AEROPORTO SANTOS DUMONT. (...) RECURSO DA UNIÃO: ALEGADA VEDAÇÃO DE TOMBAMENTO NA ESPÉCIE. (...) TOMBAMENTO DE BEM DA UNIÃO POR ESTADO-MEMBRO: POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.”

(ACO 2.176-AgR-ED/RJ, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA – grifei)

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. EMPRESA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AEROPORTUÁRIOS. ADMINISTRAÇÃO CONSTATOU SITUAÇÃO IRREGULAR NA EDIFICAÇÃO. FISCALIZAÇÃO DE ÁREAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO. INTERESSE PÚBLICO. (...) AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA.

I – O Tribunal de origem entendeu que a conduta da Administração Pública Municipal que, após verificar a situação irregular na edificação e exercendo a sua competência constitucional no que se refere à fiscalização de áreas de uso e de ocupação do solo, não concedeu licença para funcionamento até a correção das irregularidades, está pautada estritamente na legislação vigente e no interesse público.

ADI 6218 MC / RS

II – Este entendimento está em harmonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que compete ao Município legislar sobre os assuntos de interesse local e promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo.

.....
IV – Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC).”

(ARE 1.133.582-AgR/SP, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI – grifei)

Observa-se, desse modo, que o Estado do Rio Grande do Sul, ao estabelecer a “Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca” (Lei gaúcha nº 15.223/2018), instituindo a proibição da utilização de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, parece ter agido em conformidade com a legislação nacional editada pela União Federal (Lei nº 11.959/2009), que, em relação à atividade pesqueira no Brasil, também prevê a vedação absoluta ao emprego de quaisquer instrumentos ou métodos de pesca de caráter predatório (art. 6º, VII, “d”), tal como a pesca de arrasto por tração motorizada, sendo de referir, ainda, que, em observância ao que estabelece o diploma legislativo que fixa as normas de cooperação entre a União Federal e os demais entes da Federação no tema (LC nº 140/2011), compete aos Estados-membros o exercício do controle ambiental da pesca em âmbito estadual (art. 8º, XX).

6. Importante precedente do Supremo Tribunal Federal que reconheceu aos Estados-membros legitimidade para editar leis estaduais que vedem a prática da pesca predatória, especialmente quando realizada mediante a técnica da pesca de arrasto no mar territorial brasileiro

Impende lembrar, por oportuno, que o Plenário desta Suprema Corte, ao examinar a ADI 861/AP, Rel. originário Min. NÉRI DA SILVEIRA,

ADI 6218 MC / RS

em cujo âmbito questionava-se a validade jurídico-constitucional da Lei estadual nº 64/93, editada pelo Estado do Amapá, **que proíbia** “a pesca industrial de arrasto de camarões” **em toda extensão do mar territorial situado na zona costeira** daquela unidade da Federação, **veio a indeferir, em decisão unânime, o pleito cautelar** formulado naqueles autos, **por entender** que a legislação estadual **teria sido elaborada** no contexto da *cooperação federativa em matéria* de direito ambiental, **adequando-se** aos parâmetros **que conformam** a atuação legislativa concorrente dos Estados-membros **em relação** à pesca, à conservação da natureza e da fauna e à proteção do meio ambiente e controle de poluição (CF art. 24, VI).

Assinale-se, no ponto, por sua inteira correção, o teor do duto voto então proferido pelo eminente Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Relator, **do qual extraio** o seguinte fragmento:

“O Governador do Estado do Amapá ajuizou ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 64, de 1º.04.1993 (D.O.E. De 05.04.1993), do referido Estado, que ‘dispõe sobre a pesca industrial de arrasto de camarões e aproveitamento compulsório da fauna acompanhante dessa pesca na costa do estado do Amapá’.

Possui este teor a Lei nº 64/1993:

‘Art. 1º – O Poder Executivo Estadual, através dos órgãos públicos, com atribuições para fiscalizar, controlar e administrar as atividades pesqueiras, de acordo com o art. 220, incisos I, II, e III, da Constituição do Estado do Amapá, veda a pesca industrial de arrasto de camarões na costa estadual (...).’

.....
Em princípio, consoante o art. 24 da Constituição, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: ‘VI – floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais,

ADI 6218 MC / RS

proteção do meio ambiente e controle da poluição'. De acordo com o § 1º do art. 24 citado:

'No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.'

*Além disso, a competência da União **para legislar** sobre normas gerais **não exclui** a competência complementar dos Estados (CF, art. 24, § 2º).*

Diverso é, pois, esse sistema do previsto na Emenda Constitucional nº 1/1969, em que se estipulava no art. 8º, XVII, 'h', competir à União legislar sobre florestas, caça e pesca, não se incluindo a matéria em referência no parágrafo único. do art. 8º mencionado, onde se preceituava que a competência da União não excluía a dos Estados para legislar supletivamente.

De outra parte, o art. 225, § 1º, da Constituição preceitua que, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público, entre outros:

'V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos, substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

*.....
VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.'*

PAULO AFFONSO LEME MACHADO, em seu DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO, 20 ed., ps. 27/28, observa que, 'diante da competência concorrente dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre caça, nas ações civis públicas e ações populares sobre caça (ex.: para impedir abertura de temporada de caça, para evitar que espécies em perigo de extinção sejam caçadas), competente será a Justiça Federal ou a Justiça Estadual, conforme a legislação invocada e/ou vulnerada'.

ADI 6218 MC / RS

Já no concernente à 'zona costeira', o § 4º do art. 225 da Constituição afirma ser patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

IVES GANDRA MARTINS, acerca do art. 24, VI, anota: 'A caça e a pesca sobre atividades com cunho econômico e desportivo podem acarretar a extinção de várias espécies animais'. Noutro passo, assere: 'À evidência, a dicção repetitiva, com o claro intuito de mostrar a responsabilidade da União, Estados e Distrito Federal para produzir legislação adequada de proteção à natureza, está, como o art. 23, VI, voltada, exclusivamente, à preservação do meio ambiente e ao controle da poluição' ('in' COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO DO BRASIL de 1988, 3º vol., tomo II, p. 26).

Não é possível, assim, desde logo, afastar a competência do Estado, sustentando a competência exclusiva da União para disciplinar matéria semelhante à da Lei impugnada." (grifei)

Cabe registrar, ainda, o parecer do Ministério Público Federal, que, **ao pronunciar-se** naquela demanda constitucional (**ADI 861/AP**), **em manifestação** da lavra do eminente Chefe da Instituição, **opinou favoravelmente ao reconhecimento da constitucionalidade da lei estadual então impugnada, na parte em que proíbe a pesca de arrasto na faixa marítima da zona costeira do Estado da Amapá, fazendo-o em termos dos quais destaco o seguinte fragmento:**

"(...) A princípio, deve-se ressaltar que o Texto Maior, em seu art. 24, inciso VI, estabeleceu a competência concorrente da União e dos Estados para legislar sobre floresta, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Determinou, ainda, no § 1º do mesmo art. 24, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Portanto, não se pode, desde já,

ADI 6218 MC / RS

afastar a competência do Estado com base na competência exclusiva da União para disciplinar matéria semelhante à da Lei impugnada, pois, como dito acima, o Estado possui competência legislativa concorrente para legislar sobre pesca, e a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados-membros.
(grifei)

Tenho para mim, ao menos em juízo compatível com uma análise estritamente delibatória, que os fundamentos que deram suporte a referido julgamento plenário (ADI 861-MC/AP, Rel. originário Min. NÉRI DA SILVEIRA) afastam a plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pela autora da presente ação direta, ainda mais se se considerar que a legislação estadual gaúcha (Lei estadual nº 15.223/2018) – que institui, em âmbito regional, a proibição da pesca de arrasto – parece ajustar-se às diretrizes constantes das normas gerais da Política Nacional instituída pela União Federal em matéria de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009).

Z. O princípio que veda o retrocesso ambiental não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direito ambiental

Há a considerar, ainda, um outro postulado que também se revela invocável na matéria ora em julgamento.

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais.

Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, inclusive em matéria ambiental, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele

ADI 6218 MC / RS

vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, “**Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais**”, p. 127/128, 1ª ed./2ª tir., 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, “**Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha**”, p. 40, 2002, Fabris Editor; INGO W. SARLET, “**Algumas Considerações em Torno do Conteúdo, Eficácia e Efetividade do Direito à Saúde na Constituição de 1988**”, v.g.).

Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.

Lapidar, sob todos os aspectos, o magistério de J. J. GOMES CANOTILHO, cuja lição a propósito do tema estimula reflexões por ele a seguir expostas (“**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”, p. 338/340, item n. 3, 7ª ed., 2003, Almedina):

“O princípio da democracia econômica e social aponta para a proibição de retrocesso social.

A idéia aqui expressa também tem sido designada como proibição de ‘contra-revolução social’ ou da ‘evolução reaccionária’. Com isto quer dizer-se que os direitos sociais e econômicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez obtido um determinado grau de realização, passam a constituir, simultaneamente, uma garantia institucional e um direito subjectivo. A ‘proibição de retrocesso social’ nada

ADI 6218 MC / RS

pode fazer contra as recessões e crises econômicas (reversibilidade fáctica), **mas o princípio em análise limita a reversibilidade dos direitos adquiridos** (ex.: segurança social, subsídio de desemprego, prestações de saúde), **em clara violação do princípio da protecção da confiança e da segurança dos cidadãos** no âmbito económico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana. O reconhecimento desta protecção de direitos prestacionais de propriedade, subjetivamente adquiridos, constitui um limite jurídico do legislador e, ao mesmo tempo, uma obrigação de prossecução de uma política congruente com os direitos concretos e as expectativas subjetivamente alicerçadas. A violação no núcleo essencial efectivado justificará a sanção de inconstitucionalidade relativamente a normas manifestamente aniquiladoras da chamada justiça social. Assim, por ex., será inconstitucional uma lei que extinga o direito a subsídio de desemprego ou pretenda alargar desproporcionadamente o tempo de serviço necessário para a aquisição do direito à reforma (...). **O princípio da proibição de retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas** ('lei da segurança social', 'lei do subsídio de desemprego', 'lei do serviço de saúde') **deve considerar-se constitucionalmente garantido**, sendo inconstitucionais quaisquer medidas estaduais que, sem a criação de outros esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam, na prática, numa 'anulação', 'revogação' ou 'aniquilação' pura e simples desse núcleo essencial (...). A liberdade de conformação do legislador e inerente auto-reversibilidade têm como limite o núcleo essencial já realizado, sobretudo quando o núcleo essencial se reconduz à garantia do mínimo de existência condigna inerente ao respeito pela dignidade da pessoa humana." (grifei)

Daí a lição do eminente Ministro **HERMAN BENJAMIN** ("Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental", "in" Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, p. 62/63 e 67/69, 2011, Brasília/Senado

ADI 6218 MC / RS

Federal), cujo magistério confere realce à força normativa e à eficácia imediata do postulado que veda o retrocesso social em matéria ambiental:

“Proibição de retrocesso como princípio geral do Direito Ambiental

É seguro afirmar que a proibição de retrocesso (...) transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular a) processos ecológicos essenciais, b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e c) espécies ameaçadas de extinção.

.....
Note-se que o texto constitucional, **na proteção do meio ambiente, se organiza (...) em torno de bem-revelados e fixados ‘núcleos jurídicos duros’** (‘centro primordial’, ‘ponto essencial’ ou ‘zona de vedação reducionista’), **que rejeitam ser ignorados ou infringidos** pelo legislador, administrador ou juiz, **autênticos ‘imperativos jurídico-ambientais mínimos’**: os deveres de ‘preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais’, ‘preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País’, ‘proteger a fauna e a flora’ e impedir ‘práticas que coloquem em risco sua função ecológica’ ou ‘provoquem a extinção de espécies’ (art. 225, § 1º, I, II e VII).

.....
No âmbito desse ‘centro primordial’, ‘ponto essencial’, ‘núcleo duro’ ou ‘zona de vedação reducionista’, **o desenho legal infraconstitucional, uma vez recepcionado pela Constituição, com ela se funde, donde a impossibilidade de anulá-lo ou de afrouxá-lo de maneira substancial, sem que com isso inafastavelmente, se fira ou mutile o próprio conteúdo e sentido da norma maior. É o fenômeno da repulsa às normas infraconstitucionais, que, desinteressadas em garantir a máxima eficácia dos direitos constitucionais fundamentais, não se acanham e são rápidas ao negar-lhes o mínimo de eficácia.**

.....

ADI 6218 MC / RS

Firma-se como pressuposto da proibição de retrocesso que os mandamentos constitucionais ‘sejam concretizados através de normas infraconstitucionais’, daí resultando que a principal providência que se pode ‘exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas’, sobretudo quando tal revogação ocorre desacompanhada ‘de uma política substitutiva ou equivalente’, isto é, deixa ‘um vazio em seu lugar’, a saber, ‘o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente’.” (grifei)

O E. Superior Tribunal de Justiça, **ao julgar** litígio no qual se discutiu o alcance desse postulado, **advertiu que o princípio da proibição do retrocesso qualifica-se** como “garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado **não serão** diluídos, destruídos **ou** negados pela geração atual ou pelas seguintes” (**REsp 302.906/SP**, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN – grifei).

Reconheço, no entanto, que o princípio vedatório do retrocesso social, quando particularmente invocado em matéria ambiental, não se reveste de valor absoluto, como esta Suprema Corte já teve o ensejo de acentuar, ocasião em que, ao julgar a ADI 4.350/DF, Rel. Min. LUIZ FUX, assinalou que “o princípio da vedação ao retrocesso social não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamental das garantias sociais”.

Foi por essa razão que a eminente Ministra CÁRMEN LÚCIA, **ao examinar, no julgamento conjunto das ADIs 4.901, 4.902, 4.903, 4.937 e da ADC 42/DF, todas de Relatoria do Ministro LUIZ FUX, a abrangência, em tema ambiental, desse relevantíssimo postulado de direito constitucional, assim se manifestou:**

“(...) a aplicação do princípio da proibição de retrocesso socioambiental não pode engessar a ação legislativa e administrativa, sendo forçoso admitir certa margem de discricionariedade às autoridades públicas em matéria ambiental.

ADI 6218 MC / RS

Todavia, as medidas que restringem direitos sociais ou ecológicos devem ser submetidas a um rigoroso controle de constitucionalidade que avalie sua proporcionalidade e sua razoabilidade, bem como seu respeito ao núcleo essencial dos direitos socioambientais, sob pena de irreversibilidade dos prejuízos às presentes e futuras gerações.

Não é compatível com a Constituição da República, portanto, a flexibilização da legislação ambiental, sem que sejam simultaneamente editadas medidas que compensem o impacto ambiental causado por normas mais permissivas.” (grifei)

O eminente Ministro LUIZ FUX, Relator, no douto voto que proferiu naqueles julgamentos, bem apreendeu o exato sentido do alcance do postulado que veda o retrocesso, inclusive em matéria socioambiental, assim se pronunciando:

“Evidencia-se, à luz do exposto, que a revisão judicial das premissas empíricas que embasam determinada medida regulatória, quanto mais quando editada pelo legislador democrático, não pode ocorrer pela singela e arbitrária invocação de um suposto ‘retrocesso’ na defesa do meio ambiente. Na realidade, os proponentes da denominada ‘teoria da vedação do retrocesso’ entendem existente um estado de inconstitucionalidade quando eliminada determinada norma infraconstitucional ou estrutura material essencial para a concretização mínima de um comando explícito da Carta Magna. Assim, o que se qualifica como vedada é a omissão do Estado quanto ao atendimento do núcleo essencial de uma ordem constitucional inequívoca a ele dirigida (...).

.....
Entender como ‘vedação ao retrocesso’ qualquer tipo de reforma legislativa ou administrativa que possa causar decréscimo na satisfação de um dado valor constitucional seria ignorar um elemento básico da realidade: a escassez. Rememore-se que, frequentemente, legisladores e administradores somente poderão implementar avanços na concretização de determinados objetivos constitucionais por meio de medidas que

ADI 6218 MC / RS

causam efeitos negativos em outros objetivos igualmente caros ao constituinte. O engessamento das possibilidades de escolhas na formulação de políticas públicas, a impedir a redistribuição de recursos disponíveis entre as diversas finalidades carentes de satisfação na sociedade, em nome de uma suposta 'vedação ao retrocesso' (...), viola o núcleo básico do princípio democrático e transfere indevidamente ao Judiciário funções inerentes aos Poderes Legislativo e Executivo. Não fosse o suficiente, ainda afasta arranjos mais eficientes para o desenvolvimento sustentável do país como um todo.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a propósito, demonstra deferência judicial ao planejamento estruturado pelos demais Poderes no que tange às políticas públicas ambientais. Este colendo Plenário, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 586.224/SP (Rel. MINISTRO LUIZ FUX, julgamento em 05/03/2016), apreciou o conflito entre lei municipal proibitiva da técnica de queima da palha da cana-de-açúcar e a lei estadual definidora de uma superação progressiva e escalonada da eliminação da referida técnica. (...). Idêntica lição deve ser transportada para o presente julgamento, a fim de que seja refutada a aplicação da tese de 'vedação ao retrocesso' para anular opções validamente eleitas pelo legislador." (grifei)

A pretendida suspensão cautelar da lei gaúcha ora impugnada, tendo em vista as premissas invocadas como suporte legitimador da presente decisão, provocaria grave comprometimento da integridade do patrimônio ambiental, pondo em risco a função ecológica da fauna marítima, com possibilidade de séria redução das espécies marinhas, considerado o caráter evidentemente predatório da atividade pesqueira quando nela utilizados métodos e técnicas como o emprego de "toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas", em contexto claramente vulnerador das cláusulas inscritas no art. 225, "caput" e respectivo § 1º, incisos V e VII, da Constituição da República.

ADI 6218 MC / RS

8. A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas, qualificando-se como dever-poder que também se impõe aos Estados-membros. A Lei gaúcha n. 15.223/2018 como instrumento de legítima realização dos fins visados pelo art. 225 da Constituição da República

Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.

Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com apoio em douta lição expendida por CELSO LAFER (“A Reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13^a ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.

ADI 6218 MC / RS

Vale referir, neste ponto, até mesmo em face da justa preocupação revelada pelos povos e pela comunidade internacional em tema de direitos humanos, que estes, em seu processo de afirmação e consolidação, comportam diversos níveis de compreensão e de abordagem, que permitem distingui-los em ordens, dimensões ou fases sucessivas resultantes de sua evolução histórica.

Nesse contexto, e tal como enfatizado por esta Suprema Corte (RTJ 164/158-161), impende destacar, na linha desse processo evolutivo, os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos), que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais, e que realçam o princípio da liberdade.

Os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais), de outro lado, identificam-se com as liberdades positivas, reais ou concretas, pondo em relevo, sob tal perspectiva, o princípio da igualdade.

Cabe assinalar que os direitos de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos, genericamente e de modo difuso, a todos os integrantes dos agrupamentos sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem, por isso mesmo, ao lado dos denominados direitos de quarta geração (como o direito ao desenvolvimento e o direito à paz), um momento importante no processo de expansão e reconhecimento dos direitos humanos, qualificados estes, enquanto valores fundamentais indisponíveis, como prerrogativas impregnadas de uma natureza essencialmente inexaurível, consoante proclama autorizado magistério doutrinário (CELSO LAFER, “Desafios: Ética e Política”, p. 239, 1995, Siciliano).

Cumprе rememorar, bem por isso, na linha do que vem de ser afirmado, a precisa lição ministrada por PAULO BONAVIDES (“Curso de

ADI 6218 MC / RS

Direito Constitucional”, p. 481, item n. 5, 4ª ed., 1993, Malheiros), **que confere** particular ênfase, **entre** os direitos de terceira geração (**ou de novíssima** dimensão), ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado:

“Com efeito, um novo pólo jurídico de alforria do homem se acrescenta historicamente aos da liberdade e da igualdade. Dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, os direitos da terceira geração tendem a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já os enumeram com familiaridade, assinalando-lhes o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.”
(grifei)

A preocupação com a preservação do meio ambiente – que hoje transcende o plano das presentes gerações, para também atuar em favor das gerações futuras (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 123/124, item n. 3.2, 13ª ed., 2005, Malheiros) – **tem constituído**, por isso mesmo, **objeto de regulações normativas e de proclamações jurídicas**, que, ultrapassando a província meramente doméstica do direito nacional de cada Estado soberano, projetam-se no plano das declarações internacionais, que refletem, em sua expressão concreta, **o compromisso** das Nações **com o indeclinável respeito** a esse direito fundamental que assiste **a toda** a Humanidade.

A questão do meio ambiente, hoje, especialmente em função da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) e das

ADI 6218 MC / RS

conclusões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), **passou a compor um dos tópicos mais expressivos da nova agenda internacional** (GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, “Direito Ambiental Internacional”, 2ª ed., 2002, Thex Editora), **particularmente** no ponto em que se reconheceu **ao gênero humano** o direito fundamental à liberdade, à igualdade e **ao gozo de condições de vida adequada**, em ambiente, **inclusive de caráter laboral**, **que lhe permita** desenvolver **todas** as suas potencialidades **em clima** de dignidade e de bem-estar.

Extremamente valioso, *sob o aspecto ora referido*, o **douto magistério** expendido por JOSÉ AFONSO DA SILVA (“Direito Ambiental Constitucional”, p. 69/70, item n. 7, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros):

“A ‘Declaração de Estocolmo’ abriu caminho para que as Constituições supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um ‘direito fundamental’ entre os direitos sociais do Homem, com sua característica de ‘direitos a serem realizados’ e ‘direitos a não serem perturbados’.

.....
O que é importante (...) é que se tenha a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do Homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Cumpre compreender que ele é um fator preponderante, que há de estar acima de quaisquer outras considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente. É que a tutela da qualidade do meio ambiente é instrumental no sentido de que, através dela, o que se protege é um valor maior: ‘a qualidade da vida’.” (grifei)

ADI 6218 MC / RS

Dentro desse contexto, **emerge**, com nitidez, **a ideia** de que o meio ambiente **constitui** patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, **qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício** das presentes e das futuras gerações – **tanto** ao Poder Público **quanto** à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A Proteção do Meio Ambiente na Constituição Brasileira”, “in” Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.).

Na realidade, **o direito à integridade** do meio ambiente **constitui** prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, **refletindo**, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, **a expressão significativa** de um poder deferido **não ao indivíduo** identificado em sua singularidade, **mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, atribuído** à própria coletividade social.

O reconhecimento desse direito de titularidade coletiva, tal como se qualifica o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, **constitui, portanto, especialmente** em sua interconexão com o direito à vida e à saúde, **como precedentemente enfatizado, uma realidade a que não mais se mostram alheios ou insensíveis** os ordenamentos positivos **consagrados** pelos sistemas jurídicos nacionais **e, também**, as formulações normativas proclamadas no plano internacional, **como assinalado** por autores eminentes (JOSÉ FRANCISCO REZEK, “Direito Internacional Público”, p. 223/224, item n. 132, 1989, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 46/57 e 58/70, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros, v.g.).

ADI 6218 MC / RS

Todas essas considerações em torno do dever estatal, a ser exercido em todos os níveis da Federação, de resguardar e de preservar a incolumidade do patrimônio ambiental justificam o reconhecimento de que a legislação gaúcha ora impugnada – editada com apoio no art. 24, inciso VI, da Constituição – realiza, a partir da vedação do uso da técnica de arrasto na atividade pesqueira, os elevados fins delineados no art. 225 da Constituição da República, pois, ao impor a proibição em referência, o diploma legislativo em questão viabiliza, em plenitude, o controle sobre métodos que comportem risco, quando não dano efetivo, ao meio ambiente (CF, art. 225, § 1º, V), além de proteger a fauna marinha (CF, art. 225, § 1º, VII), afastando – como adverte o estudo elaborado pelo Instituto de Oceanografia e pelo Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG – práticas predatórias (e lesivas) que possam colocar em risco a função ecológica dos recursos naturais existentes na faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul ou comprometer e, até mesmo, extinguir as espécies nela presentes.

É importante considerar, sob tal aspecto, os impactos potenciais gerados pela aplicação da Lei gaúcha, especialmente no que se refere à constatação técnica de que a pesca de arrasto, em virtude da utilização de redes de malha fina, de reduzido tamanho, culmina por capturar e devolver às águas um grande número de peixes pequenos, já sem vida, das principais espécies (corvinas, pescados e pescadinhas), sendo certo, ainda, a partir da análise de dados obtidos por expedições científicas, que, na área das 12 (doze) milhas náuticas, existem, pelo menos, 66 (sessenta e seis) espécies de peixes, cabendo destacar, por relevante, que, entre elas, “estão 22 espécies ameaçadas de extinção que teriam a mortalidade por pesca reduzida pelo afastamento do arrasto de fundo”, cuja proibição – tal como ora instituída pela Lei gaúcha – “já é realidade em países modelos de gestão pesqueira em nível mundial” (grifei).

ADI 6218 MC / RS

9. A atividade econômica (e profissional) não pode ser exercida em conflito com os princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente (CF, art. 170, VI)

O Supremo Tribunal Federal – **ao consagrar**, em seu magistério jurisprudencial, **o reconhecimento** do direito de todos à integridade do meio ambiente e da competência, *nessa matéria, de cada um* dos entes políticos **que compõem** a estrutura institucional da Federação em nosso País – **tem advertido** que, *na sensível área da proteção ambiental*, **os interesses corporativos** dos organismos empresariais (**como os** das pessoas em geral) **devem estar necessariamente subordinados aos valores que conferem precedência à preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 170, inciso VI, c/c o art. 225):**

“(…) A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

– **A incolumidade** do meio ambiente **não pode ser comprometida** por interesses empresariais **nem ficar dependente** de motivações de índole meramente econômica, **ainda** mais se se tiver presente **que a atividade econômica**, considerada a disciplina constitucional que a rege, **está subordinada**, entre outros princípios gerais, **àquele que privilegia** a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), **que traduz** conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. **Doutrina.**

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional **objetivam viabilizar a tutela efetiva** do meio ambiente, **para que não se alterem** as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, **o que provocaria** inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, **além de causar** graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, **considerado** este em seu aspecto físico ou natural.

ADI 6218 MC / RS

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

– O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (...).”

(ADI 3.540-MC/DE, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Disso resulta, segundo penso, que se impõe, para efeito de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado em conferências internacionais (a “Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992”, “p. ex.”) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 27/30, item n. 2, 6ª ed., 2005, Saraiva; LUÍS PAULO SIRVINSKAS, “Manual de Direito Ambiental”, p. 34, item n. 6.2, 2ª ed., 2003, Saraiva; MARCELO ABELHA RODRIGUES,

ADI 6218 MC / RS

“Elementos de Direito Ambiental – Parte Geral”, p. 170/172, item n. 4.3, 2ª ed., 2005, RT; NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO, “Proteção Jurídica do Meio Ambiente”, p. 57/64, item n. 6, 2003, Del Rey, v.g.).

Essa asserção torna certo, portanto, que a incolumidade do meio ambiente – *é importante insistir – não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica ou de caráter estritamente profissional, ainda mais se se tiver presente – tal como adverte PAULO DE BESSA ANTUNES (“Direito Ambiental”, p. 63, item n. 2.1, 7ª ed., 2004, Lumen Juris) – que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, entre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CE, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, (neste incluído o meio ambiente marinho), de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral, consoante ressalta o magistério doutrinário (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, “Curso de Direito Ambiental Brasileiro”, p. 20/23, item n. 4, 6ª ed., 2005, Saraiva; JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Direito Ambiental Constitucional”, p. 21/24, itens ns. 2 e 3, 4ª ed./2ª tir., 2003, Malheiros; JOSÉ ROBERTO MARQUES, “Meio Ambiente Urbano”, p. 42/54, item n. 4, 2005, Forense Universitária, v.g.).*

As razões que venho de expor, e que traduzem a minha visão sobre a questão ambiental nos termos em que vem ela disciplinada pela Constituição da República, levam-me a entender descaracterizada a plausibilidade jurídica do pleito cautelar ora formulado.

ADI 6218 MC / RS

10. Legitimidade da denegação da medida cautelar “ad referendum” do Plenário do Supremo Tribunal Federal em face da inconstitucionalidade e, também, da plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade e, também, da necessidade de pronunciamento imediato sobre o litígio constitucional “sub judice”

Justifico, de outro lado, **a necessidade de imediata decisão monocrática** sobre a questão ora em exame, **apoiando-me**, para tanto, **em razões** que tornam imperativo **apreciar-se**, desde logo, **mesmo** em caráter provisório, o pleito cautelar, **notadamente porque** a possibilidade de dano ao meio ambiente **mostra-se real em face do caráter predatório assumido** pela pesca **com emprego** da técnica de arrasto, **a significar** que o “*periculum in mora*” **constatável** no caso **apresenta-se de modo inverso**, **ainda mais se se considerarem as conclusões técnicas** dos estudos **elaborados, conjuntamente**, pelo Instituto de Oceanografia e pelo Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

As razões ora invocadas evidenciam a necessidade de apreciação do pedido de medida cautelar, **em sede monocrática e em caráter emergencial**, “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, *em face da ocorrência de circunstâncias extraordinárias que autorizam a adoção* de tal excepcional medida.

Não obstante o inequívoco relevo das questões suscitadas pela agremiação partidária autora, **entendo** que os fundamentos expostos na presente decisão **revelam-se aptos a afastar**, ao menos em juízo compatível **com uma análise estritamente deliberatória**, **a plausibilidade jurídica** da pretensão cautelar ora deduzida, **especialmente se se considerar** o magistério jurisprudencial **do Plenário** desta Suprema Corte **no tema** ora em análise (**ADI 861-MC/AP**, Rel. originário Min. NÉRI DA SILVEIRA).

ADI 6218 MC / RS

Sendo assim, e em face das razões expostas, **indefiro**, “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, o **pedido de medida cautelar formulado** pela agremiação partidária autora **da presente** ação direta.

Publique-se.

Brasília, 10 de dezembro de 2019.

(**71º aniversário da Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana de 1948**)

Ministro CELSO DE MELLO

Relator