

Voto divergente da Ministra Rosa Weber

Ação direta de inconstitucionalidade. Estado do Rio Grande do Sul. **Proibição da prática da pesca de arrasto tracionada por embarcações motorizadas na faixa marítima da zona costeira gaúcha** (Lei estadual nº 15.223/2018). Competência concorrente suplementar dos Estados-membros em tema de pesca e proteção ambiental (CF, art. 24, VI). Precedente específico do Plenário desta Corte.

1. Impugna-se a constitucionalidade da vedação estadual à **pesca de arrasto motorizado no mar territorial da zona costeira gaúcha**, ao fundamento de afronta à competência do Congresso Nacional para *“legislar sobre bens de domínio da União”* (CF, art. 20, VI, e 48, V).

2. Ao atribuir o **domínio** do mar territorial brasileiro à União (CF, art. 20, VI) a Constituição outorgou-lhe a titularidade sobre esse bem público essencial e, ao mesmo tempo, submeteu o território marítimo ao **regime de direito público exorbitante** do direito comum, de modo a atender, com adequação e eficiência, às finalidades públicas a que está destinado.

3. A **relação de dominialidade** sobre os bens públicos não se confunde com o poder de dispor sobre o **regime jurídico** de tais bens. As competências legislativas não decorrem, por implícita derivação, da titularidade sobre determinado bem público, **mas do sistema constitucional de repartição de competências**, pelo qual os entes da Federação são investidos **da aptidão** para editar leis e exercer a atividade normativa.

4. O **domínio da União** (CF, art. 20) **não se confunde com seu território**. Compreendido como *âmbito espacial de validade de uma ordem jurídica* (Kelsen), o **território da União** se estende por todo o espaço

terrestre, aéreo e marítimo brasileiro, **sobrepondo-se** ao território dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo que, **embora integrando o domínio da União**, o mar territorial brasileiro situa-se, **simultaneamente**, no espaço territorial da União, dos Estados costeiros e dos municípios confrontantes, sujeitando-se, ao mesmo tempo, **a três ordens jurídicas sobrepostas**: a legislação federal (ou nacional), estadual e municipal.

5. Não cabe à União **opor a soberania** — cuja titularidade é exclusiva do povo brasileiro (CF, art. 1º, parágrafo único), no plano interno, e da República Federativa do Brasil, na esfera internacional (CF, art. 4º) — contra o Estado do Rio Grande do Sul. Entre a União e o Estado gaúcho não existe hierarquia, subordinação ou dependência, **mas apenas autonomia**.

6. A competência da União para dispor sobre os *“limites do território nacional”* (CF, art. 48, V) refere-se apenas aos limites com países estrangeiros, não aos limites entre o chamado *“território da União”* e os demais entes da Federação. A legislação estadual impugnada não alterou os limites do território nacional, cuja definição resulta da legislação nacional (Lei nº 8.617/1993), editada conforme as diretrizes da *Convenção de Montego Bay* (Decreto nº 99.165/90).

7. O **Plenário** desta Suprema Corte reconhece a plena validade jurídico-constitucional da **vedação estadual à prática da pesca de arrasto no território marítimo dos Estados situados na zona costeira**, forte no art. 24, VI, da Carta Política, no que assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal, competência para legislar **concorrentemente** sobre pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente. **Precedente específico** (**ADI 861, Rel. Min. Rosa Weber, Pleno, j. 06.3.2020, DJe 05.6.2020**).

8. A Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca riograndense (Lei estadual nº 15.223/2018) **observa estrita conformação** com as diretrizes e normas gerais da Política Nacional de Pesca e Aquicultura da União (Lei nº 11.959/2009), cujo texto normativo **veda expressamente no território marítimo brasileiro a prática de toda e qualquer modalidade de pesca predatória** (art. 6º).

9. Legitima-se, ainda, a legislação estadual questionada, em face da LC nº 140/2011, pela qual a União disciplinou as **formas de cooperação** com os Estados **nas ações administrativas** decorrentes do exercício das competências comuns relativas à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição, à preservação da fauna e da flora, inclusive marinha (CF, art. 23, VI e VII), **delegando competência material** aos Estados para formularem suas próprias Políticas Estaduais de Meio Ambiente, notadamente para **exercerem o controle ambiental da pesca em âmbito estadual** (art. 8º, XX).

10. O Projeto REBYC II-LAC (**extinto** desde 2020) **não ostenta** a forma de acordo ou tratado internacional, **não possui** estatura positiva de lei, **nem constitui** parâmetro de controle de constitucionalidade das leis nacionais. Trata-se de **convênio** de intercâmbio de aprendizagem e experiência, firmado entre seis Estados partes da FAO, destinado a contribuir com o aprimoramento das legislações nacionais internas, **não consubstanciando , por si mesmo , marco regulatório algum** para a disciplina jurídica da atividade pesqueira.

11. A livre iniciativa (CF, art. 1º, IV e 170, *caput*) não se revela um fim em si mesmo, mas um meio para atingir os objetivos fundamentais da República, inclusive a tutela e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225).

12. Ação **conhecida** e pedido julgado **improcedente** .

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente) : 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Liberal (PL) , visando a questionar a validade constitucional do **parágrafo único** do art. 1º e da **alínea “e”** do inciso VI do art. 30, ambos da Lei estadual riograndense nº 15.223/2018, **os quais proibiram a pesca praticada mediante a utilização de toda e qualquer rede tracionada por embarcações motorizadas, na faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul .**

2. Os dispositivos legais impugnados possuem o seguinte teor:

“ Lei estadual nº 15.223/2018, do Estado do Rio Grande do Sul

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 .”

3. A agremiação partidária autora alega que o Estado do Rio Grande do Sul **usurpou a competência da União** para legislar sobre os bens públicos de sua titularidade, especificamente sobre o mar territorial (CF, art. 20, VI). Segundo a autora, *“somente à União compete legislar sobre seus bens, não podendo os Estados da Federação criar regras para o uso desses bens”* .

4. Sustenta, ainda, que, no âmbito da competência legislativa concorrente em matéria de **proteção ao meio ambiente** (CF, art. 24, VI), a competência **suplementar** dos Estados-membros e do Distrito Federal restringe-se aos bens de sua própria titularidade, não alcançando aqueles pertencentes à União.

5. Por fim, persistindo na ideia de que somente a União possui competência para legislar sobre seus bens dominiais, afirma que, em relação ao mar territorial, essa atribuição é desenvolvida com exclusividade pela União, por meio do ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), autarquia federal incumbida da tarefa de *“levantar estudos das regiões marítimas onde a pesca poderá ser exercida ou não, seja por problemas ambientais ou por qualquer outra questão”*, de modo que *“não se pode admitir que os Estados da Federação tenham o condão de permitir ou negar a pesca no mar territorial”*.

6. Requer, desse modo, cautelarmente, a suspensão dos efeitos das normas questionadas e, no mérito, *“seja, ao final, julgado procedente o pedido e declarada, em definitivo, a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º da Lei Estadual nº 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul, assim como a alínea e do inciso VI do art. 30 da mesma norma estadual gaúcha”*.

7. Ao apreciar a pretensão cautelar, o então Relator, Ministro Celso de Mello, **indeferiu** o pedido de medida liminar, *ad referendum* do Plenário, em decisão assim ementada:

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 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.

8. Em sede de **reconsideração** , o atual Relator, Ministro Nunes Marques, também *ad referendum* , **concedeu** a liminar requerida, “*a fim de se suspender a eficácia dos arts. 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea ‘e’, ambos da Lei n. 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul*”.

9. Reporto-me, no mais, ao bem lançado relatório da lavra do eminente Ministro Nunes Marques, Relator.

10. Presentes os pressupostos formais de admissibilidade, conheço da ação e passo ao exame do mérito, antecipando que, com a devida vênia, divirjo do Relator.

Distinções necessárias à compreensão da controvérsia

11. Tanto a agremiação partidária autora, na inicial, quanto o Advogado-Geral da União, em seu parecer, arguem a inconstitucionalidade formal da lei estadual impugnada com base em suposta “*afrenta à competência do Congresso Nacional para legislar sobre bens de domínio da União (artigos 20, inciso VI; e 48, inciso V, da CF)*” .

Segundo esse entendimento, o fato da Constituição Federal ter atribuído à União o **domínio** sobre o mar territorial brasileiro (CF, art. 20, VI) afastaria por completo a competência legislativa do Estado do Rio Grande do Sul sobre o território marítimo costeiro, pois somente o Congresso Nacional pode legislar sobre “*limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União*” (CF, art. 48, V).

Essa linha argumentativa evidencia uma clara **confusão conceitual** em relação a diversos temas do Direito Constitucional, especialmente quanto ao

conceito jurídico de **domínio** e sua correlação com as noções de **competência legislativa** e de **território** .

(a) Domínio e competência legislativa

12. A expressão “*domínio público*” refere-se ao conjunto de bens móveis e imóveis sujeitos à titularidade das pessoas jurídicas de direito público interno (CC, art. 41). Na lição de Marçal Justen Filho, “*Bens públicos são os bens jurídicos atribuídos à titularidade do Estado, submetidos a regime jurídico de direito público, necessários ao desempenho das funções públicas ou merecedores de proteção especial*” (“Curso de Direito Administrativo”, 8ª ed., 2012, Fórum).

Em razão de sua afetação a **finalidades públicas** (uso comum ou especial), os bens públicos sujeitam-se ao regime jurídico-administrativo **derrogatório e exorbitante** do direito comum, definido pelas prerrogativas **da inalienabilidade, impenhorabilidade e imprescritibilidade** (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, 23º ed., 2006, Malheiros). Os bens dominicais (CC, art. 99, III), por sua vez, embora integrando o domínio público, submetem-se a regime menos rigoroso, podendo inclusive ser alienados, justamente pelo fato de não estarem afetados a qualquer atividade pública (CC, art. 100).

Para os limites desta controvérsia, importa saber que a Constituição Federal de 1988 catalogou, em rol meramente exemplificativo, **os bens do domínio da União** (CF, art. 20) e **dos Estados-membros** (CF, art. 26), objetivando, com isso, **submeter tais bens ao regime jurídico derrogatório do direito comum**, de modo a viabilizar o uso adequado e eficiente de tais bens em benefício dos serviços e atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública.

Ao classificar determinado bem imóvel ou espaço territorial como bem público ou bem do domínio público, a Constituição Federal **está apenas identificando o seu respectivo titular** (União, Estados, Distrito Federal, Municípios, territórios, autarquias, associações públicas e demais entidades públicas criadas por lei) e **conferindo a tais bens as prerrogativas próprias do regime de direito público** .

13. Não há falar, por isso mesmo, a título de exemplo, que o fato de algum ente público ser titular do domínio público sobre *os rios, os lagos e os córregos*, tal como os Estados-membros (CF, art. 26), signifique, por via

reflexa, reconhecer a tal pessoa de direito público competência para legislar sobre o regime das águas!!!

Uma coisa é o **domínio** dos Estados-membros sobre “*as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito*” (CF, art. 26, I) outra, muito diversa, é a competência titularizada com absoluta privatividade pela União **para legislar sobre o regime jurídico das águas** (CF, art. 22, IV), tal como efetivamente ocorreu mediante a criação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997) e a edição do Código das Águas (Decreto nº 24.643/1934).

Do mesmo modo, *e.g.*, o **domínio** dos Estados-membros sobre suas empresas estatais prestadoras de serviços de energia elétrica não lhes confere **competência legislativa** para dispor sobre direito empresarial ou sobre energia elétrica, ambas matérias sujeitas à competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I e IV).

14. **A competência legislativa**, diferentemente do que supõe o autor, não decorre da propriedade sobre bens públicos, **mas do regime constitucional de repartição de competências**. São as regras de competência que tratam da aptidão dos entes políticos para editar leis e exercer a atividade normativa. Trata-se de aspecto inerente à forma federativa de Estado, cuja organização político-administrativa, no Brasil, compreende uma ordem jurídica central (União) sobreposta e coexistente com outras ordens jurídicas parciais autônomas (Estados, Distrito Federal e Municípios).

15. Os diversos métodos de distribuição de competências adotados pela Constituição Federal de 1988 compreendem **técnicas de repartição horizontal** (enumeração dos poderes da União e dos Municípios, com reserva de poderes remanescentes aos Estados-membros) e **vertical** (comum e concorrente), destacando-se a classificação das competências quanto à sua **extensão**, segundo a qual as competências federativas podem ser **exclusivas** (CF, art. 21), **privativas** (CF, art. 22), **comuns** (CF, art. 23) ou **concorrentes** (CF, art. 24).

16. Nada sugere, no entanto, a existência de uma **correlação necessária e imediata** entre a titularidade sobre determinados bens ou serviços e a competência legislativa para dispor sobre seu respectivo regime jurídico. As rodovias públicas estaduais integram o domínio dos Estados-membros sem que isso lhes transfira a competência da União para legislar sobre trânsito e transporte (CF, art. 22, XI); assim como a competência legislativa da União

para disciplinar o regime de concessão e permissão dos serviços públicos (CF, art. 175) não lhe confere a titularidade sobre as concessões de serviços de gás canalizado, cuja exploração a Constituição atribui, com exclusividade, aos Estados-membros (CF, art. 25, § 2º).

17. Como dito, o **argumento central** defendido pela agremiação partidária autora, no sentido de que o **domínio** da União sobre o mar territorial brasileiro (CF, art. 20, VI) exclui a **competência legislativa** do Estado do Rio Grande do Sul para dispor sobre proteção ambiental na zona costeira riograndense (CF, 24, VI), **nada mais reflete senão uma confusão conceitual entre as noções de domínio público e de competência legislativa** .

(b) Domínio e território

18. De outro lado, ao afirmar que a competência legislativa do Estado do Rio Grande do Sul **não poderia se estender** ao mar territorial costeiro, por se tratar de espaço territorial sob o domínio exclusivo da União (CF, art. 20, VI), incide o autor em outro mal entendido, confundindo os conceitos de domínio e de território.

19. Como já esclarecido, **domínio** é uma relação de sujeição jurídica da coisa ao seu respectivo proprietário. **Território** , por sua vez, como expressa Kelsen, consiste na *“esfera territorial de validade de uma ordem jurídica”* (*“Teoria Geral do Direito e do Estado”*, p. 299, 4ª ed., Martins Fontes, 2005). **Vale dizer, é o âmbito espacial dentro do qual um Estado exerce seus poderes** .

20. Os Estados federados, como o Brasil, assentam-se em uma *estrutura de sobreposição* , consoante Jorge Miranda (*“Teoria do Estado e da Constituição”*, p. 157, 4ª ed. Gen/Forense, 2015). Quer dizer que ocorre uma sobreposição da ordem jurídica **central** da União, **parcial** dos Estados-membros e **local** dos respectivos Municípios. **O território da União** , sob tal perspectiva, corresponde a todo o território nacional, abrangendo a extensão máxima dos **espaços terrestres, marítimos e espaciais** do Estado brasileiro.

21. Não existe, portanto, qualquer parcela do território brasileiro atribuída com **exclusividade** à União, pois sempre estarão sobrepostos, no mesmo espaço, **simultaneamente** , os territórios do Distrito Federal ou dos Estados-membros e, neste caso, também dos Municípios.

22. Observando-se tais premissas, é fácil concluir que o mar territorial brasileiro, **embora sendo bem da União** (domínio ou propriedade da União), sujeita-se, ao mesmo tempo, **a três ordens jurídicas sobrepostas** : a ordem jurídica **central** (União), **parcial** (Estados-membros) e **local** (Municípios).

Para ilustrar o funcionamento dessa sobreposição, basta rememorar a ocorrência de **atividades sujeitas à tributação** pelos Estados-membros e Municípios em toda a extensão do território marítimo brasileiro, **tanto que o Supremo Tribunal Federal já assentou que o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva integram os territórios dos Estados e Municípios confrontantes** , que podem, em consequência, exercer livremente, em tais áreas, a sua competência tributária (**ADI 2080** , Rel. Gilmar Mendes, Pleno, j. 18.10.2019, DJe 06.11.2019).

Situação semelhante ocorre, a título de exemplo, com o **edifício-sede** do Supremo Tribunal Federal, que, embora sendo bem imóvel da União (propriedade da União), está localizado no **território** do Distrito Federal. Como em qualquer outro lugar do Brasil, aqui também ocorre uma sobreposição de ordens jurídicas (federal e distrital), **não cabendo alegar** que o fato do prédio ser propriedade da União afasta a competência legislativa do Distrito Federal nas matérias de sua competência, tais como as normas de **ordenamento urbano distrital** (Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal — LC distrital nº 803/2009), as regras de **saneamento básico** (Plano Distrital de Saneamento Básico — Lei nº 6.454 /2019) e, como não poderia deixar de ser, suas diretrizes da **política ambiental** (Lei distrital nº 41/1989).

(c) Domínio e soberania

23. A confusão se acentua, ainda mais, quando se afirma, nestes autos, que o mar territorial brasileiro *constitui elemento de soberania da União* , motivo pelo qual estaria excluída a competência legislativa do Estado gaúcho em tal âmbito espacial.

Em primeiro lugar, no plano interno, **somente o povo é soberano** (CF, art. 1º, parágrafo único). Nas relações internacionais, a soberania não constitui atributo da União, mas da República Federativa do Brasil.

Não se deve confundir **soberania** com **autonomia** . No plano das relações internas, todos os entes da Federação, assim como a União, **são**

autônomos , jamais soberanos . No federalismo, os entes parciais (Estados, Distrito Federal e Municípios) abdicam parcela de sua autonomia em favor do órgão central (União), de modo que na ordem jurídica internacional não se cogita de território estadual ou municipal, mas apenas de **território nacional** . Somente a República Federativa do Brasil ostenta personalidade jurídica de direito internacional, cabendo à União a sua representação judicial perante os estados estrangeiros e organismos internacionais (CF, art. 21, I).

24. **Não cabe à União, por isso mesmo, opor a soberania da República Federativa do Brasil contra o Estado do Rio Grande do Sul** . Trata-se de confusão entre conceitos de direito internacional e interno. Entre a União e o Estado gaúcho não existe hierarquia, subordinação ou dependência, **mas apenas autonomia** . Ambos exercem, **de modo autônomo** , suas respectivas atribuições, dentro de um espaço territorial sobreposto, em conformidade com as normas de repartição de competência federativa.

(d) Competência para legislar sobre mar territorial e limites do território nacional (CF, art. 48, V) vs competência em matéria ambiental (CF, arts. 24, VI, e 225)

25. Alega-se, ainda, que o Estado do Rio Grande do Sul não poderia legislar sobre a proteção do meio ambiente na faixa marítima costeira do território gaúcho, pois somente o Congresso Nacional possui competência para legislar sobre *“limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União”* (CF, art. 48, V).

26. Sobre esse aspecto, é preciso esclarecer que a expressão normativa *“limites do território nacional”* , adverte José Afonso da Silva, **refere-se apenas “ aos limites com países estrangeiros , nunca entre Estados-membros ”** (“Comentário Contextual à Constituição”, p. 399, 2º ed., Malheiros, 2006).

27. Trata-se, portanto, de questão afeta essencialmente ao Direito Internacional Público, pois envolve a soberania nacional e as relações entre a República Federativa do Brasil e os Estados estrangeiros.

28. **A legislação estadual gaúcha impugnada , no entanto , nada dispõe sobre os limites territoriais do mar brasileiro , nem tampouco modifica a titularidade da União sobre esse bem ou o regime dominial a que está sujeito .**

29. Com efeito, **os limites do território marítimo brasileiro** continuam sendo aqueles previstos em lei editada pela União Federal (Lei nº 8.617/1993) em conformidade com os parâmetros vigentes no âmbito da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Convenção de Montego Bay)*, incorporada ao direito interno pelo Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990.

30. O diploma impugnado **apenas veda a prática da pesca motorizada de arrasto** na zona costeira do território gaúcho, veiculando normas incidentes sobre pesca, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e responsabilidade por dano ambiental, matérias sujeitas à competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal (CF, art. 24, VI e VIII).

Conclusões preliminares

(a) ao atribuir o **domínio** do mar territorial brasileiro à União (CF, art. 20, VI) a Constituição outorgou-lhe a titularidade sobre esse bem público essencial e, ao mesmo tempo, submeteu o território marítimo ao **regime de direito público exorbitante** do direito comum, de modo a atender, com adequação e eficiência, às finalidades públicas a que está destinado.

(b) a **relação de dominialidade** sobre os bens públicos não se confunde com o poder de dispor sobre o **regime jurídico** de tais bens. As competências legislativas não decorrem, por implícita derivação, da titularidade sobre determinado bem público, **mas do sistema constitucional de repartição de competências**, pelo qual os entes da Federação são investidos **da aptidão** para editar leis e exercer a atividade normativa.

(c) o **domínio da União** (CF, art. 20) **não se confunde com seu território**. Compreendido como âmbito de validade de uma ordem jurídica (Kelsen), o **território da União** estende-se por todo o espaço terrestre, aéreo e marítimo brasileiro, **sobrepondo-se** ao território dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de modo que, **embora integrando o domínio da União**, o mar territorial brasileiro situa-se, **simultaneamente**, no espaço territorial da União, dos Estados costeiros e dos Municípios confrontantes, sujeitando-se, ao mesmo tempo, **a três ordens jurídicas sobrepostas**: a legislação federal (ou nacional), estadual e municipal.

(d) não cabe à União **opor a soberania** — cuja titularidade é exclusiva do povo brasileiro (CF, art. 1º, parágrafo único), do plano interno, e da

República Federativa do Brasil, na esfera internacional (CF, art. 4º) — contra o Estado do Rio Grande do Sul. Entre a União e o Estado gaúcho não existe hierarquia, subordinação ou dependência, **mas apenas autonomia** .

(e) a competência da União para dispor sobre os “*limites do território nacional*” (CF, art. 48, V) refere-se apenas aos limites com países estrangeiros, não aos limites entre o chamado “*território da União*” e dos demais entes da Federação. A legislação estadual impugnada não alterou os limites do território nacional, cuja definição resulta da legislação nacional (Lei nº 8.617/1993), editada conforme as diretrizes da *Convenção de Montego Bay* (Decreto nº 99.165/90).

31. **Assentadas tais premissas** , cabe analisar se o Estado do Rio Grande do Sul teria exorbitado sua **competência suplementar** em matéria de pesca, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e responsabilidade por dano ambiental (CF, art. 24, VI e VIII).

Competência concorrente suplementar dos Estados em matéria de pesca e proteção ao meio ambiente (CF, arts. 24, VI e VIII, e 225) .

32. Entendo ser manifestamente improcedente a alegação quanto à “*inconstitucionalidade da competência do Estado da Federação para legislar sobre bem público da União*” .

Vale rememorar que o Plenário desta Corte, em julgamento de minha relatoria, **reconheceu a constitucionalidade da vedação à pesca de arrasto no território marítimo da zona costeira do Estado do Amapá** , forte no art. 24, VI, da Carta Política, no que assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar **concorrentemente** sobre pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, com o reforço do **art. 225, § 1º, V e VII, da CF** , que impõe ao Poder Público os deveres de defender e preservar o meio ambiente, atribuindo-lhe especificamente o controle do emprego de técnicas que comportam risco para o meio ambiente e a proteção da fauna. **Transcrevo a ementa de minha lavra :**

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 64 /1993, DO ESTADO DO AMAPÁ. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSÓRIO DA FAUNA ACOMPANHANTE . NORMAS INCIDENTES SOBRE PESCA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE

POR DANO AO MEIO AMBIENTE . COMPETÊNCIA CONCORRENTE . ART. 5º, CAPUT, 19, III, 22, I E XI, 24, VI E VIII, 170, VI, 178, E 225, § 1º, V e VII, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

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

2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na Lei nº 11.959/2009), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedente: ADI 3829/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, em 11.4.2019, DJe 17.5.2019.

.....

4. Ao orientarem o controle do esforço de pesca em consideração ao poder de pesca, o desempenho das embarcações e o volume da fauna acompanhante desperdiçada, estipularem limites de aproveitamento da fauna acompanhante à pesca industrial de arrasto de camarões e veicularem normas destinadas à mitigação do impacto ambiental da atividade, os arts. 1º, § 2º, e 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 64/1993 mantêm-se dentro dos limites da competência legislativa concorrente do Estado (art. 24, VI, da CF), além de consonantes com o postulado da proporcionalidade e os imperativos de preservação e defesa do meio ambiente mediante o controle do emprego de técnicas, métodos e práticas potencialmente danosos à fauna (arts. 170, VI, e 225, § 1º, V e VII, da CF) e não destoam das normas gerais sobre a matéria objeto da legislação federal (Lei nº 11.959/2009). Precedente: ADI 2030/SC, Relator Ministro Gilmar Mendes, em 09.8.2017, DJ 17.10.2018.

.....

6. Ação direta julgada parcialmente procedente.
(ADI 861, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 06.3.2020, DJe 05.6.2020)

33. Assinalei, naquele julgamento, que o devido equacionamento da **distribuição constitucional de competências** legislativas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios há de ser feito sempre à luz do **princípio federativo**, que, vocacionado à **instrumentalidade** requerida pela dinâmica das relações entre as instituições republicanas, ora tende a afirmar a **autonomia**, ora legitima a **uniformização institucional** e a **cooperação** dos entes federados sob uma União soberana.

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências normativas concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um **federalismo de equilíbrio**.

É nesse contexto, portanto, que se estabeleceram as competências legislativas concorrentes, com o objetivo primordial de aperfeiçoar as instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora historicamente predominante na organização do Estado brasileiro, **valorizando, assim, a autonomia dos entes federados** “ *sem, contudo, causar prejuízo à previsão de diretivas nacionais homogêneas, necessárias para a integração do país*” (CAMBI, Eduardo. Normas Gerais e a Fixação da Competência Concorrente na Federação Brasileira. *Revista de Processo*, vol. 92, 2000, p. 244-261).

À luz do quanto exposto, um dos fatores primordiais para a adequada apreensão do sentido da cláusula definidora das competências legislativas concorrentes, na Constituição da República, é justamente o princípio federativo, considerado em sua estrutura complexa, seu caráter instrumental e sua teleologia.

Nessa linha, trago à colação o magistério de Raul Horta Machado (“Estrutura da Federação”, RDP 81/52, 1987), em passagem publicada no período que antecedeu o início dos trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, representativa dos desafios que se colocavam:

“Entre as grandes tarefas da geração atual destaca-se a de reconstruir a Federação, modelando instituições que possam projetá-la no próximo milênio. O centro da reconstrução da Federação Constitucional reside na repartição das competências, para redefinir as áreas de atuação da União Federal, dos Estados-membros e de outros níveis de Governo. A Federação projetada para o futuro requer repartição de competências ajustada a tal objetivo.”

Longe de constituir uma indagação episódica, a questão relativa ao delineamento das esferas de poder concernentes a cada ente federativo sempre esteve no centro das preocupações relacionadas à estruturação dos modelos federativos. A complexidade do mundo contemporâneo, nessa ótica, tornaria inevitável a acolhida, em determinado momento, do federalismo cooperativo, em vez do federalismo competitivo presente nas suas raízes clássicas. Como observado por Gilberto Bercovici, “ *o grande objetivo do federalismo, na atualidade, é a busca da cooperação entre União e entes federados, equilibrando a descentralização federal com os imperativos da integração econômica nacional*” (“Dilemas do Estado Federal Brasileiro”, Livraria do Advogado, 2004).

Entendo, pois, que o princípio federativo consagrado no **art. 1º, caput, da Constituição da República**, tal como observado, constrange a exegese do seu **art. 24**.

O art. 24, § 1º, da Carta Política consagra a fórmula da competência concorrente limitada, ou seja, expressa a separação entre a competência da União para editar normas gerais e a dos Estados para, quanto à mesma matéria, produzir normas especiais.

Essa opção normativa delineada no art. 24 da Constituição da República configura um sistema de competências concorrentes não sobrepostas, em que subdividida a mesma matéria em níveis de normatização que se distinguem não apenas subjetivamente, entre União e Estados, mas também objetivamente, entre normas gerais e especiais. Segundo essa fórmula, nem a União nem o Estado têm competência absoluta para regular em sua plenitude as matérias elencadas no art. 24 – ressalvada, é claro, a hipótese de omissão excepcionada no § 3º do mesmo dispositivo constitucional.

Nesse contexto, imprescindível identificar as normas gerais em matéria de competência concorrente, tarefa que, acentuo, sempre tormentosa tanto para a doutrina quanto para a jurisprudência.

Se o conceito de normas gerais parece ser obscuro e de difícil elucidação, o rastreamento da sua origem sugere que a imprecisão é intencional:

“A expressão ‘normas gerais’ aparece, pela primeira vez, na Constituição de 1934, mas passa a ser mais questionada a partir da Constituição de 1946, que previa a edição de normas gerais de Direito Financeiro (art. 6.º, XV, b). A proposta de dotar a União de

competência para editar normas gerais foi do Deputado e Jurista Aliomar Baleeiro, então na Subcomissão de Discriminação de Rendas da Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Segundo Rubens Gomes de Souza, membro da Comissão encarregada de elaborar o Código Tributário Nacional (LGL 1966\26), Aliomar Baleeiro pretendia dotar a União de uma espécie legislativa, que contivesse preceitos comuns endereçados ao legislador ordinário dos três poderes tributantes: União, Estados e Municípios. No entanto, devido à resistência de Estados e Municípios, que temiam perder parcela de suas autonomias pela centralização legislativa, o Deputado Aliomar Baleeiro procurou uma fórmula verbal para vencer essa resistência política. Portanto, a expressão "normas gerais" foi resultado de mero compromisso político, não trazendo, em si, um conteúdo delimitativo próprio." ("Normas gerais e a fixação da competência concorrente na federação brasileira", v. 92/244-261, Revista de Processo, 2000).

Uma vez positivado o instituto, no entanto, não faltaram esforços no sentido de desvelar o seu conteúdo. Além da natural dificuldade de desenvolver critérios para identificação de normas gerais e normas específicas, vale destacar que o conteúdo material dessas espécies normativas não se mostra estático e imutável. Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva destaca:

“ não há critério adicional que consiga ser mais claro do que o texto constitucional e, assim, resolver a tensão entre a competência da União e a competência dos estados e Distrito Federal no âmbito da legislação concorrente. A razão é simples. No que diz respeito ao conteúdo possível e imaginável de normas jurídicas, não há uma dicotomia estanque entre o geral e o específico. O que há é uma linha contínua entre dois extremos hipotéticos : a generalidade absoluta e a especificidade absoluta. Tudo o que estiver entre os dois extremos dessa linha contínua será geral em relação a uma parte da linha e específico em relação à outra parte .” ("Direito constitucional brasileiro". p. 369, USP, 2021).

É por essa razão que existe uma relação cambiante entre generalidade e especificidade. Vale dizer, um único diploma normativo pode ser considerado, ao mesmo tempo, geral e específico, a depender do parâmetro comparativo adotado. Para ilustrar o ponto, colaciono, uma vez mais, fragmento da doutrina de Virgílio Afonso da Silva:

“Suponha cinco propostas diferentes: uma primeira lei, cujo objetivo é traçar as diretrizes para a proteção do patrimônio arquitetônico *brasileiro* ; uma segunda lei, cujo objetivo é a proteção do patrimônio arquitetônico *barroco* no Brasil; uma terceira lei, cujo objetivo é a proteção do patrimônio arquitetônico *barroco do século XVIII* ; uma quarta lei, cujo objetivo é a proteção das *igrejas barrocas* do século XVIII; e uma quinta lei, cujo objetivo é a proteção das igrejas barrocas do século XVIII *em Minas Gerais e na Bahia* . Quais dessas leis deveriam ser feitas pela União e quais pelos estados?

Parece claro que a relação de generalidade e especificidade aqui é variável e comparativa. A terceira proposta é claramente mais específica do que a primeira, mas poderia ser considerada geral se comparada com a quinta. O único critério que parece plausível para responder à pergunta feita acima seria o critério geográfico: a última lei, por dizer respeito ao patrimônio localizado apenas em dois estados, deveria ser feita por esses estados. Todas as outras poderão ser feitas pela União.” (Direito constitucional brasileiro, p. 369-370, USP, 2021)

Nesse quadro, a possibilidade de a União editar normas com a qualificação de gerais, em matéria de competência concorrente, envolve, necessariamente, algum limite à sua atuação legislativa. Isso porque deve existir, como pressuposto lógico, um espaço de normatização não caracterizado pelo traço da generalidade, legitimando, assim, a atuação complementar dos demais entes da Federação. E essa visão encontra respaldo em precedentes desta Casa (ADI 1.245/RS, Rel. Min. *Eros Grau* , Tribunal Pleno, j. 06.4.2005, DJ 26.8.2005; ADI 2.903/PB, Rel. Min. *Celso de Mello* , Tribunal Pleno, j. 01.12.2005. DJ 19.9.2008, v.g.).

Disso resulta que uma lei federal, em matéria de competência concorrente, não pode elencar disciplina tão pormenorizada que impossibilite a atuação suplementar dos demais entes da federação. Ao assim fazer, *essa lei deixará de ser geral (ao menos em algum dos sentidos do termo), ainda que pretenda disciplinar a questão em todo o país* (SILVA, Virgílio Afonso, Direito constitucional brasileiro, p. 370, USP, 2021).

Há, na realidade, uma relação de dualidade: nem a União pode estabelecer normas que ultrapassem o âmbito da generalidade nem os Estados e o Distrito Federal podem legislar excedendo a complementariedade, sob pena de inconstitucionalidade por violação dos limites da competência concorrente. Em outras palavras, o Supremo Tribunal Federal, ao se deparar com temática atinente à competência concorrente, deve proceder à análise tanto das normas contidas na lei

federal, para aferir se, de fato, são gerais, quanto das regras da lei estadual, para verificar se são suplementares.

No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na **Lei nº 11.959/2009**), aos Estados **compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais**, respeitados os critérios (i) da **preponderância do interesse local**, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos **limites territoriais** – até mesmo para **prevenir conflitos** entre **legislações estaduais potencialmente díspares** – e (iii) da **vedação da proteção insuficiente**. Nessa linha é a jurisprudência recente desta Casa:

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

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.

2. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre pesca (CF/88, art. VI). À União cabe legislar sobre normas gerais, de observância cogente aos demais entes da federação (CF/88, art. 24, § 1º). 3. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (CF/1988, art. 24, § 4º). Assim, lei estadual que entre em conflito com superveniente lei federal com normas gerais em matéria de legislação concorrente não é, por esse fato, inconstitucional, havendo apenas suspensão da sua eficácia.

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

5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, *caput* e

parágrafo único, e do art. 3º, *caput* e parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul.” (**ADI 3829/RS** , Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 11.4.2019, DJe 17.5.2019)

A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009)

34. Ao contrário do que se afirma nos autos, a **Política Nacional de Pesca** não resulta do dispositivo legal **revogado** previsto no art. 21, III, da Lei nº 13.844/2019 e nem tampouco da Portaria nº 26/1983 editada pela **extinta** Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE (extinta, **há mais de trinta anos** , pela Lei nº 7.735/1989, vindo a ser substituída pelo IBAMA).

No **ordenamento positivo vigente** , a União Federal, sob a égide da Constituição de 1988, ao exercer sua competência concorrente em matéria de pesca e proteção ao meio ambiente (CF, art. 24, VI, VIII, e 225), editou, em diploma legislativo aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República (CF, art. 48), **a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca** e a disciplina jurídica da **atividade pesqueira no Brasil** (Lei nº 11.959/2009).

Esse diploma legislativo **de caráter nacional** (Lei nº 11.959/2009) rege a disciplina **geral** da atividade pesqueira em todo o território marítimo brasileiro, inclusive no mar territorial, visando à promoção das seguintes finalidades (a) **desenvolvimento sustentável** da pesca e da aquicultura; (b) **ordenamento, fomento e fiscalização** da atividade pesqueira; (c) **preservação, conservação e recuperação** dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; e **desenvolvimento socioeconômico** das comunidades pesqueiras tradicionais (art. 1º, I a IV).

Em sua Política Nacional de Pesca, a União conferiu prioridade especial ao princípio do desenvolvimento sustentável da pesca e aquicultura, **vindo a proibir na atividade pesqueira o emprego de toda e qualquer modalidade ou técnica de pesca predatória** , consoante estabelece o art. 6º daquele diploma legal:

“Lei nº 11.959/2009

.....
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;
- III – da saúde pública;
- IV – do trabalhador.

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

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

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

De outro lado, **por meio da Lei Complementar nº 140/2011** , a União Federal também dispôs sobre as normas gerais de **cooperação entre a União, os Estados** , o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício das **competências comuns** relativas à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas — **inclusive a pesca predatória** — e à preservação da fauna e da flora, terrestre ou marítima.

Esse diploma legislativo (LC nº 140/2011) não apenas criou **ações de cooperação intergovernamental** , mas também fixou como **objetivo fundamental** de todos os entes da Federação a proteção, defesa e conservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 1º, I), **videndo a delegar** aos Estados, para esse propósito, a **competência material** para a formulação de suas próprias Políticas Estaduais de Meio Ambiente, **inclusive para exercerem o controle ambiental da pesca em âmbito estadual** (art. 8º, XX):

“Lei Complementar nº 140/2011

.....
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;

IV - promover, no âmbito estadual, a integração de programas e ações de órgãos e entidades da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, relacionados à proteção e à gestão ambiental;

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

VI - promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas direcionados à proteção e à gestão ambiental, divulgando os resultados obtidos;

VII - organizar e manter, com a colaboração dos órgãos municipais competentes, o Sistema Estadual de Informações sobre Meio Ambiente;

VIII - prestar informações à União para a formação e atualização do Sinima;

IX - elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional;

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

XI - promover e orientar a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a proteção do meio ambiente;

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;

XIV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;

XV - promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

XVI - aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);

b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e

c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado;

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* ;

XVIII - controlar a apanha de espécimes da fauna silvestre, ovos e larvas destinadas à implantação de criadouros e à pesquisa científica, ressalvado o disposto no inciso XX do art. 7º;

XIX - aprovar o funcionamento de criadouros da fauna silvestre;

XX - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual ; e

XXI - exercer o controle ambiental do transporte fluvial e terrestre de produtos perigosos, ressalvado o disposto no inciso XXV do art. 7º.”

35. É de destacar que a elaboração da Política Ambiental riograndense, pelo Governo estadual e a Assembleia Legislativa gaúcha, ocorreu de forma bastante democrática, **com amplo incentivo à participação dos setores envolvidos** , da indústria da pesca e das comunidades pesqueiras tradicionais do Estado, além de apoiar-se em substancioso e fundamentado **estudos técnicos** produzidos, conjuntamente, pelo Instituto de Oceanografia e pelo Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), dos quais extraio as seguintes conclusões:

“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.

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) A estimativas de incrementos potenciais partiu 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 12 mn. 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 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 seria 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.

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.”

36. Como se vê, o exame do ordenamento positivo vigente no plano nacional e estadual evidencia um conjunto normativo **harmônico e coerente**, preocupado com a preservação do meio ambiente marinho e a subsistência econômica das comunidades pesqueiras tradicionais, predominantemente artesanais, que sofrem intensamente com a devastação ambiental praticada pela pesca industrial predatória de arrasto motorizada, **vedada na zona costeira gaúcha**, nos termos da Política Nacional de Pesca (Lei nº 11.959/2009) e da Política Estadual Riograndense de Proteção Ambiental (Lei estadual nº 15.223/2018).

O Projeto REBYC II-LAC

37. É preciso enfrentar, ainda, o argumento fundado na invocação do chamado Projeto REBYC II-LAC, desenvolvido com apoio da Organização

das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), para efeito de justificação da declaração de inconstitucionalidade da lei estadual impugnada.

Sobre esse aspecto, é preciso esclarecer, desde logo, que o Projeto REBYC **não ostenta** a forma de acordo ou tratado internacional, **não possui** estatura positiva de lei, **nem integra** o ordenamento positivo interno brasileiro, **motivos pelos quais também não constitui parâmetro de controle de constitucionalidade das leis nacionais** .

Trata-se de **convênio** destinado ao intercâmbio de experiência e aprendizado, firmado entre 06 (seis) Estados partes da FAO, entre eles o Brasil, **visando ao estudo , discussão e promoção** de práticas sustentáveis destinadas à redução da captura acidental da fauna acompanhante na pesca de arrasto, assim como o aprimoramento dos marcos regulatórios e legais do setor pesqueiro.

Isso significa que o Projeto **buscava** , no período em que perdurou, **apenas contribuir** com as discussões para o aprimoramento da legislação interna, **não consubstanciando , por si mesmo , marco regulatório algum** para a disciplina jurídica da atividade pesqueira.

As informações **oficiais** da FAO sobre o Projeto REBYC-LAC revelam que foi organizado para ser desenvolvido, inicialmente, **entre os anos de 2002 e 2008** , com adesão de 12 (doze) países, sendo que o foco do convênio era o compartilhamento de **tecnologia** .

A segunda edição, denominada Projeto REBYC II-LAC, teve objetivos mais amplos, embora contando com adesão de apenas 06 países (Brasil, Colômbia, Costa Rica, México, Suriname e Trinidad e Tobago). **Essa nova edição do Projeto foi programada para durar por apenas 05 (cinco) anos, entre 2015 e 2020** .

Embora já tenha encerrado seu ciclo de vigência, **desde 2020** , sob a égide do Projeto em questão foram realizadas **oficinas , seminários , treinamentos e interações entre os órgãos públicos e as comunidades de pescadores** , as quais resultaram em troca de experiências e na produção da informação estratégica necessária ao aprimoramento do marco legislativo do setor pesqueiro, inclusive com a proposição de Projetos de Lei perante o Congresso Nacional, **tal como o PL nº 347/2022** , já aprovado pela Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados, **pelo qual fica proibida a pesca de arrasto – puxada por embarcações motorizadas – em águas continentais (rios e lagos), no mar**

territorial (22 km do litoral) e na zona econômica exclusiva do Brasil (até 370 km da costa) .

Livre iniciativa e desenvolvimento sustentável

38. Há a considerar, por fim, que o princípio da livre iniciativa (CF, art. 1º, IV e 170, *caput*), ao contrário do sustentado nos autos, não se revela um fim em si mesmo, mas um meio – instrumento – para atingir os objetivos fundamentais da República elencados no art. 3º da Carta Política e assegurar a dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III).

É por essa razão que, tanto o art. 1º, IV, quanto o art. 170, *caput* , ambos da Constituição Federal, vinculam a livre iniciativa aos valores sociais do trabalho e aos ditames da justiça social, **de modo a adequar o poder econômico aos interesses coletivos** , em ordem a contribuir com o adimplemento dos objetivos fundamentais da nossa sociedade.

Assim, a livre iniciativa, segundo compreendo, pode sofrer limitações, especialmente quando necessária à regulamentação (*i*) das atividades econômicas (ADI 6.137/CE, Rel. Min. *Cármem Lúcia* , Tribunal Pleno, j. 29.5.2023, pendente de publicação, *v.g.*), (*ii*) da proteção à livre concorrência (ADI 5.485/DF, Rel. Min. *Luiz Fux* , Tribunal Pleno, j. 16.6.2020, DJe 06.7.2020, *v.g.*), (*iii*) da defesa do consumidor (ADI 5.166/SP, Rel. Min. *Gilmar Mendes* , Tribunal Pleno, j. 04.11.2020, DJe 20.11.2020, *v.g.*), e (*iv*) da proteção aos direitos sociais (ADI 5.657/DF, Rel. Min. *Luiz Fux* , Tribunal Pleno, j. 17.11.2022, DJe 28.4.2023, *v.g.*), desde que tais restrições tenham como objetivo “atingir os fins constitucionalmente determinados , de modo que o limite último da livre iniciativa é o respeito à essência da Constituição, ou seja, a busca de melhores condições sociais de vida e mais bem estar para todos” , pois o valor social da livre iniciativa está condicionado “ pelos fins e objetivos coletivos ” (BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento* . 2. ed. São Paulo: Almedina, 2022 p. 157-158).

Nessa linha, enfatizando a importância do princípio do desenvolvimento sustentável como justo equilíbrio entre a atividade econômica e a proteção do meio ambiente, vale transcrever trecho de ementa da lavra do eminente Ministro Celso de Mello, em acórdão emanado do Plenário desta Corte:

(...) 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, dentre 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.

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 3540 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 01.9.2005, DJ 03.02.2006)

Conclusão

39. Ante o exposto, renovando o pedido de vênia, **divirjo** do Relator e **conheço** da ação direta, para julgar **improcedente** o pedido, assentando, em consequência, a plena validade jurídico-constitucional do **parágrafo único** do art. 1º e da **alínea “e”** do inciso VI do art. 30 da Lei estadual riograndense nº 15.223/2018, que vedam a pesca mediante toda e qualquer rede tracionada por embarcações motorizadas, na faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 23/06/2023