

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.218 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REDATORA DO ACÓRDÃO : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PESCADORES DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **DANIEL PAULO FONTANA**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE PENHA/SC**
ADV.(A/S) : **JANILTO DOMINGOS RAULINO**
ADV.(A/S) : **GRAZZIELE VOLPI DA ROSA**
AM. CURIAE. : **MUNICIPIO DE TRAMANDAI**
ADV.(A/S) : **FERNANDA CAMPOS HABLICH**
ADV.(A/S) : **ROSEIMAR NUNES DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **LUCIANO REUTER**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS PESCADORES E AQUICULTORES DO RIO GRANDE DO SUL ; FEPARS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS ARMADORES DA PESCA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

ADI 6218 / RS

ADV.(A/S) :JOSE RICARDO CAETANO COSTA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) :NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDUSTRIAS
DA PESCA DE ITAJAI E REGIAO
ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS MENDES MUGNAINI
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE SAO JOSE DO NORTE
ADV.(A/S) :MARILIA REZENDE RUSSO
ADV.(A/S) :CELINE BARRETO ANADON
AM. CURIAE. :OCEANA BRASIL
ADV.(A/S) :MARICI GIANNICO
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE IMBE
ADV.(A/S) :ANDRE DA CUNHA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE PORTO BELO
ADV.(A/S) :MARCOS LEANDRO MACIEL
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE BOMBINHAS
ADV.(A/S) :RAMON PERES DE SOUZA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE NAVEGANTES
ADV.(A/S) :RODRIGO SABINO SOARES
AM. CURIAE. :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. :CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES
AM. CURIAE. :MOVIMENTO DE PESCADORES E PESCADORAS
ARTESANAIS (MPP)
ADV.(A/S) :ERINA BATISTA GOMES
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE PELOTAS
ADV.(A/S) :EDUARDO SCHEIN TRINDADE

EMENTA

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

ADI 6218 / RS

GAÚCHA (LEI ESTADUAL Nº 15.223/2018). COMPETÊNCIA CONCORRENTE SUPLEMENTAR DOS ESTADOS-MEMBROS EM TEMA DE PESCA E PROTEÇÃO AMBIENTAL (CF, ART. 24, VI). DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (CF, ART. 225). 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

ADI 6218 / RS

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,

ADI 6218 / RS

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**.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal em, por maioria, conhecer 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, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente), Redatora para o acórdão, vencido o Ministro Nunes Marques (Relator), em sessão virtual do Pleno de 23 a 30 de junho de 2023, na conformidade da ata do julgamento. Falaram: pelo interessado Governador do Estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Thiago Holanda González, Procurador do Estado; pelo *amicus curiae* Estado de Santa Catarina, o Dr. Fernando Filgueiras, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae* Oceana Brasil, a Dra. Bruna Araujo Ozanan.

ADI 6218 / RS

Brasília, 3 de julho de 2023.

Ministra Rosa Weber
Redadora para o acórdão

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.218 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REDATORA DO ACÓRDÃO : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PESCADORES DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **DANIEL PAULO FONTANA**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE PENHA/SC**
ADV.(A/S) : **JANILTO DOMINGOS RAULINO**
ADV.(A/S) : **GRAZZIELE VOLPI DA ROSA**
AM. CURIAE. : **MUNICIPIO DE TRAMANDAI**
ADV.(A/S) : **FERNANDA CAMPOS HABLICH**
ADV.(A/S) : **ROSEIMAR NUNES DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **LUCIANO REUTER**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS PESCADORES E AQUICULTORES DO RIO GRANDE DO SUL ; FEPARS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS ARMADORES DA PESCA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

ADI 6218 / RS

ADV.(A/S) :JOSE RICARDO CAETANO COSTA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) :NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDUSTRIAS
DA PESCA DE ITAJAI E REGIAO
ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS MENDES MUGNAINI
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE SAO JOSE DO NORTE
ADV.(A/S) :MARILIA REZENDE RUSSO
ADV.(A/S) :CELINE BARRETO ANADON
AM. CURIAE. :OCEANA BRASIL
ADV.(A/S) :MARICI GIANNICO
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE IMBE
ADV.(A/S) :ANDRE DA CUNHA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE PORTO BELO
ADV.(A/S) :MARCOS LEANDRO MACIEL
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE BOMBINHAS
ADV.(A/S) :RAMON PERES DE SOUZA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE NAVEGANTES
ADV.(A/S) :RODRIGO SABINO SOARES
AM. CURIAE. :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. :CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES
AM. CURIAE. :MOVIMENTO DE PESCADORES E PESCADORAS
ARTESANAIS (MPP)
ADV.(A/S) :ERINA BATISTA GOMES
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE PELOTAS
ADV.(A/S) :EDUARDO SCHEIN TRINDADE

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: O Partido Liberal ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra os arts. 1º, parágrafo único, e 30, VI, “e”, da Lei n. 15.223,

ADI 6218 / RS

de 5 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul, na parte em que proibida, no território gaúcho, toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira. Transcrevo o teor dos dispositivos:

Art. 1º Fica instituída a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca no Estado do Rio Grande do Sul, objetivando promover o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira como forma de promoção de programas de inclusão social, de qualidade de vida das comunidades pesqueiras, de geração de trabalho e renda e de conservação da biodiversidade aquática para o usufruto desta e das gerações futuras.

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

[...]

Art. 30 É proibida a pesca:

[...]

VI – mediante a utilização de:

[...]

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

Afirma ser privativa da União a competência para editar leis a versarem sobre o mar territorial (CF, arts. 20, VI, e 48, V).

Sustenta que o art. 1º da Lei federal n. 8.617/1993 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira. Diz compreendida no conceito de mar territorial

ADI 6218 / RS

uma faixa de 12 milhas marítimas, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular. Acrescenta que o art. 3º do citado diploma reconhece a todos os navios o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro.

Aduz que os dispositivos questionados, ao vedarem a utilização de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas no território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira, alcançaram bem público da União (mar territorial). Aponta vício formal.

Assevera não se tratar de atribuição normativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal quanto à pesca, fauna e proteção do meio ambiente (CF, art. 24, VI), por estar em tela área pertencente à União. Alega caber ao ente subnacional a fixação de limites para a pesca exclusivamente nas áreas preconizadas como bens dos Estados-membros (CF, art. 26) – águas superficiais ou subterrâneas.

Sob o ângulo do risco, sublinhou privados da principal fonte de renda mais de 25 mil pescadores gaúchos e catarinenses.

Requeru a concessão de medida cautelar, objetivando a suspensão da eficácia dos dispositivos impugnados.

Pleiteia, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade.

Em 10 de dezembro de 2019, o então Relator, ministro Celso de Mello, indeferiu o pedido liminar.

O autor postulou a reconsideração da decisão e, alternativamente, o recebimento como agravo interno.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

ADI 6218 / RS

argumenta que os preceitos impugnados visam à harmonização de interesses de diferentes setores e à proteção do ecossistema e dos biomas marinhos da costa gaúcha. Frisa que o diploma é resultado de reivindicação do setor pesqueiro local, consideradas as práticas e iniciativas de outros Estados-membros e países, bem como de recomendações de organismos internacionais. Remete a estudo da Universidade Federal do Rio Grande que teria concluído ser a proibição da pesca de arrasto de fundo no mar territorial medida proporcional, dotada de significativo potencial incrementador da quantidade de pescado disponível e de recuperação de espécies ameaçadas, a ensejar aumento de renda para os pescadores artesanais e industriais atuantes dentro ou fora das 12 milhas náuticas dos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

Junta parecer jurídico do professor Marcelo Neves, que, no curso do processo de elaboração da lei impugnada, se manifestou pela constitucionalidade da vedação na parte marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul, tendo em vista a competência concorrente dos Estados-membros para editar disposições legais específicas – observadas as peculiaridades regionais – relativas ao desenvolvimento sustentável da pesca e ao emprego de técnicas e métodos que comportem risco ao meio ambiente, desde que compatíveis com a legislação federal definidora de normas gerais (CF, arts. 23, VI e VII, e 24, VI e § 2º). Refere-se a evidências empíricas do caráter danoso da pesca com rede de arrasto tracionada por embarcações a motor tanto para a fauna marinha nas 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Rio Grande do Sul como para a economia local.

Evoca jurisprudência em que o Supremo reconhece a competência dos Estados-membros para instituir e adotar providências administrativas de proteção ao ambiente e de preservação da fauna marinha no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva do respectivo ente, bem assim a atribuição

ADI 6218 / RS

normativa suplementar, nos termos da legislação, para praticar ações administrativas no mar territorial sob a jurisdição estadual.

O Governador do Rio Grande do Sul ressalta que o fato de o mar territorial pertencer à União não impede que os entes subnacionais exerçam *jus imperium* sobre os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, seja no âmbito administrativo, seja na função legiferante. Cita o RE 823.790, ministro Roberto Barroso. Remete à competência legislativa concorrente em matéria de pesca (CF, art. 24, VI) e à atuação normativa suplementar (CF, art. 24, § 2º) em consonância com a legislação federal.

Argui que o art. 3º, § 2º, da Lei federal n. 11.959/2009 – Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca –, prevê competir aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais das respectivas jurisdições. Aponta a proibição, contida no art. 6º, § 1º, VII, “d”, do exercício da atividade pesqueira mediante a utilização de petrechos, técnicas e métodos não permitidos ou predatórios. Salienta que a norma federal legitima e justifica os preceitos estaduais questionados. Enfatiza ser a pesca de arrasto método predatório e não seletivo que coloca as espécies em risco de extinção, dado o considerável percentual de descarte de fauna acompanhante. Alude ao julgamento da ADI 861 MC, ministro Néri da Silveira.

Anota haver sido o diploma ora questionado debatido no Conselho Gaúcho de Aquicultura e Pesca Sustentáveis (Congapes), coordenado pela Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR). Afirma que o resultado dos estudos sinaliza a recuperação dos estoques das espécies ameaçadas de extinção e o aumento das receitas tributárias. Pugna pela improcedência do pedido.

O Advogado-Geral da União aduz usurpada a competência da União para editar normas gerais sobre pesca (CF, art. 24, VI) e violado o

ADI 6218 / RS

domínio federal sobre o mar territorial (CF, art. 20, VI). Sustenta que a Lei federal n. 11.959/2009, norma geral que rege a atividade pesqueira, limita a competência estadual relativamente ao ordenamento pertinente à matéria nas águas continentais (art. 3º, § 2º), inexistindo previsão de proibição linear ao uso da técnica de arrasto. Destaca a impossibilidade, dentro da competência legislativa suplementar dos Estados, de subversão das normas gerais editadas pelo ente central.

Segundo argui, o domínio exercido pela União sobre o mar territorial inclui a prerrogativa de definir as regras para a exploração econômica dos recursos naturais existentes, como os de natureza pesqueira, que é de interesse geral. Sublinha a edição, pelo Ibama e pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, de atos normativos proibindo a realização de pesca de arrasto no limite de 3 milhas náuticas, ao passo que a lei estadual veda a prática em 12 milhas.

Aponta interferência indevida na atividade pesqueira fora dos domínios estaduais, além de ofensa à livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170, *caput*) e entraves à circulação de embarcações pesqueiras provenientes de outros Estados. Defende o deferimento da cautelar.

O Procurador-Geral da República afirma não ocorrida invasão da competência da União para editar normas gerais em matéria ambiental e proceder à regulamentação de seus bens dominiais. Articula com a possibilidade, cuidando-se de questão relacionada ao meio ambiente, de elaboração de lei estadual mais protetiva que o parâmetro estabelecido pelo ente central, considerado o atendimento às particularidades regionais. Reporta-se ao decidido na ADI 5.996, ministro Alexandre de Moraes. Opina pela negativa de referendo à medida cautelar, com o prejuízo do agravo interno interposto, e, no mérito, pela improcedência do pedido formulado.

Em 15 de dezembro de 2020, acolhi o pedido de reconsideração e

ADI 6218 / RS

concedi a liminar pleiteada, suspendendo a eficácia dos arts. 1º, parágrafo único, e 30, VI, “e”, da Lei gaúcha n. 15.223/2018.

O Governador do Rio Grande do Sul, por meio da petição/STF n. 110.522/2020, interpôs agravo interno, com pedido de efeito suspensivo, com o intuito de ver restabelecida a eficácia dos dispositivos atacados e, no mérito, provido o recurso, para, reformada a decisão, julgar-se im procedente o pedido formalizado na inicial.

O Partido Liberal apresentou contraminuta, aludindo, de um lado, à competência privativa da União para legislar sobre mar territorial e, de outro, ao Projeto REBYC II-LAC. Ressalta não demonstrado o risco de dano inverso. Argumenta que o escopo da lei impugnada não é a preservação da vida marinha, mas a criação de uma reserva de mercado para o pescador sul-rio-grandense. Acrescenta que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva pertencem à União. Sustenta que a demanda pelos produtos pescados é crescente, não se revelando possível suprir a necessidade sem que ocorra a industrialização da pesca. Destaca ser o arraste brasileiro considerado familiar e de baixo impacto. Fala de medidas alternativas ao banimento dessa modalidade de pesca, como o ordenamento e a utilização da tecnologia para o aprimoramento da atividade, com zoneamento por precisão, a fim de reduzir os impactos indesejados. Pontua, entre as consequências negativas de eventual proibição, a diminuição da oferta de pescados e o aumento de preços, salientando que a frota de emalhe, método de pesca utilizado pelos gaúchos, não é suficiente para atender o déficit provocado pela retirada da frota catarinense, a qual seria mais eficiente e produtiva. Enfatiza que a medida não foi acompanhada de qualquer seguro defeso ou abono por parte do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Disserta, com base em números, sobre a importância da pesca de arrasto no mundo. Segundo alega, o banimento atrairia a ilegalidade, daria ensejo à perda da competitividade e impactaria a economia nacional. Pede o não conhecimento do recurso e,

ADI 6218 / RS

no mérito, seu desprovimento.

O Sindicato dos Armadores e das Indústrias de Pesca de Itajaí e Região apresentou manifestação. Diz da contrariedade da norma em relação à legislação federal. Reitera o argumento segundo o qual a sustentabilidade significa tornar menos prejudicial ao meio ambiente uma prática necessária à sociedade, estando ligada, no caso em exame, à otimização da captura do pescado, e não à proibição da pesca e do avanço industrial. Articula com a natureza familiar e de baixo impacto do arrasto industrial brasileiro. Assinala inviável a captura do camarão-ferrinho por força da proibição implementada, o que não beneficia de forma significativa as espécies de pescado objeto da pesca de emalhe gaúcha. Destaca os prejuízos financeiros e sociais ao setor pesqueiro. Pede o desprovimento do recurso interno.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, nas informações, refere-se ao estudo realizado pela Universidade Federal do Rio Grande quanto à proibição da pesca de arrasto na região. Menciona o parecer do professor Marcelo Neves, solicitado pela associação Oceana Brasil, a respeito do anteprojeto de lei que deu origem à norma questionada. O documento, consoante argui, traz evidências empíricas do caráter altamente danoso da pesca por meio de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas na faixa de 12 milhas náuticas na região costeira do Rio Grande do Sul, a indicarem que a legislação encontra embasamento na competência concorrente suplementar estadual e, tratando da defesa do meio ambiente marítimo, não fere o princípio da livre iniciativa ou da liberdade econômica. Postula a improcedência do pedido veiculado na inicial.

É o relatório.

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.218 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

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

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

1. Conversão do referendo da medida cautelar em julgamento definitivo

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

Passo ao mérito.

2. Da distribuição de competências normativas da União e dos Estados e Distrito Federal

ADI 6218 / RS

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

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

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

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

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

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

ADI 6218 / RS

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

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

[...]

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

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

Art. 20. São bens da União:

[...]

VI – o mar territorial;

[...]

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

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

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

ADI 6218 / RS

as áreas de exercício, a fase de processamento e aproveitamento do pescado, o pescador profissional e o amador. Confira-se:

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

[...]

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

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

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

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

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

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

XVI – mar territorial: faixa de 12 (doze) milhas marítimas

ADI 6218 / RS

de largura, medida a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Brasil;

[...]

XX – (VETADO);

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

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

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

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

I – os regimes de acesso;

II – a captura total permissível;

III – o esforço de pesca sustentável;

[...]

VII – as áreas interditadas ou de reservas.

Conforme se colhe da manifestação da Advocacia-Geral da União, o tratamento legislativo dispensado ao mar territorial reflete os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção das Nações Unidas

ADI 6218 / RS

sobre o Direito do Mar, em 10 de dezembro de 1982, e promulgada pelo Decreto n. 99.165, de 12 de março de 1990.

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

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

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

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

3. Da política pública de desenvolvimento sustentável

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

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

[...]

ADI 6218 / RS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADI 6218 / RS

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

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

Art. 2º Proibir a pesca com a utilização de redes de arrasto de qualquer tipo, a menos de 3 (três) milhas da costa do Estado do Rio Grande do Sul. Parágrafo Único - Ficam excluídas desta proibição às redes de arrasto de praia, desde que possuam malha de 100 mm (cem milímetros), medida tomada entre ângulos opostos da malha esticada, e sejam arrastadas sem tração mecânica.

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

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

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

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

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

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

§ 2º Todas as penalidades aplicadas deverão ser comunicadas às Capitânicas dos Portos ou suas agências, com a solicitação de se fazer o respectivo lançamento nas Cadernetas

ADI 6218 / RS

de Inscrição e Registro (CIR) dos infratores.

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

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

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

Dessa iniciativa nasceu o Projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe (REBYC II-LAC)¹, envolvendo 6 países da América Latina (Brasil, Colômbia, Costa Rica, México, Suriname e Trindade e Tobago). No Brasil, participam 14 Estados (Pará, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina). Cabe lembrar o objetivo do programa:

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

1 Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/centrais-de-conteudo/eventos/arquivos/doc-rebycii-lac.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ADI 6218 / RS

como, desenvolver tecnologias para mitigar o impacto dessa atividade, considerando também aspectos socioeconômicos e o fortalecimento das mulheres nesse sistema pesqueiro.

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

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

Conforme informações extraídas do portal eletrônico da Organização das Nações Unidas/FAO²:

O projeto REBYC-II LAC contribui para a estrutura estratégica da Organização para Alimentação e Agricultura ao se esforçar para atender à necessidade de sustentabilidade ambiental e desenvolvimento socioeconômico no curto e longo prazo. **Essa abordagem equilibrada e holística – com foco nas pessoas e no meio ambiente – se alinha com o mandato e as competências da FAO.**

O projeto está relacionado especificamente aos cinco Objetivos Estratégicos (OE) da FAO. Por exemplo, o SO 2 trabalha para aumentar e melhorar o fornecimento de bens e serviços da agricultura, silvicultura e pesca de maneira sustentável. Os componentes 2 e 3 do projeto também contribuirão para o SO 3 (Reduzir a pobreza rural) e o SO4 (possibilitar sistemas agrícolas e alimentares mais inclusivos e

2 Disponível em: <http://www.fao.org/in-action/rebyc-2/objectives/en/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ADI 6218 / RS

eficientes em nível local, nacional e internacional). Em particular, o projeto apoiará a pesca da América Latina e do Caribe por meio de:

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

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

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

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

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

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

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

(Tradução livre)

Assim, de um lado, nota-se que o Programa REBYC II-LAC reduz

ADI 6218 / RS

sensivelmente o risco de dano ambiental apontado pelo Estado do Rio Grande do Sul. Houve amplos debates públicos e oficinas, inclusive com a participação das populações locais em diversos Estados da Federação, em que foram definidos métodos de pesca de arrasto mais harmônicos, modernos e compatíveis com a proteção à fauna marinha. Isso afasta também – sempre com respeito a eventual entendimento diverso – a alegada vedação ao retrocesso. Antes, buscou-se progresso com desenvolvimento sustentável.

Há mais. Reconhecer a higidez do Projeto REBYC II-LAC mantém o Brasil alinhado com a Agenda 2030 da ONU. Especificamente, cumpre apontar o respectivo item 14.b, alusivo aos objetivos de desenvolvimento sustentável³:

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

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

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

3 Disponível em: <http://www.agenda2030.org.br/ods/14/>. Acesso em: 6 jun. 2023.

ADI 6218 / RS

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

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

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

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

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

4. Da competência supletiva dos Estados em águas continentais e da harmonia com a política pública nacional já existente

ADI 6218 / RS

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

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

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

ADI 6218 / RS

colidente.

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

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

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

Extrai-se, pois, que o Poder Legislativo estadual não possui aptidão para invalidar ato normativo federal que haja tratado da mesma matéria. À luz do magistério do eminente ministro Alexandre de Moraes⁴:

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

Importante ponderar que a mencionada Lei n. 11.959/2009 não foi considerada ao tempo do julgamento da medida cautelar na ADI 861, na medida em que referida decisão fora proferida pelo então Relator, o

4 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 352.

ADI 6218 / RS

eminente ministro Néri da Silveira, em 1º de julho de 1993, bem antes da edição do diploma legal. E, conquanto tenha sido examinada por ocasião do julgamento de mérito, segundo se lê do voto condutor, proferido pela eminente ministra Rosa Weber, não se tratou especificamente da atuação normativa federal sobre a matéria, consubstanciada na Portaria n. 26/1983/Sudepe, voltada à pesca no Estado do Rio Grande do Sul.

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

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

ADI 6218 / RS

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

[...]

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

6. Ação direta julgada parcialmente procedente.

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

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

ADI 6218 / RS

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

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

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

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

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

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS

ADI 6218 / RS

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 6218 / RS

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

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

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

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

3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

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

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

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do

ADI 6218 / RS

amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação.

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

2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.

[...]

9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995,

ADI 6218 / RS

com efeito *erga omnes* e vinculante.
(Grifei)

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

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

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

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

5. Dispositivo

ADI 6218 / RS

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

É como voto.

03/07/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.218 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : **MIN. NUNES MARQUES**
REDATORA DO ACÓRDÃO : **MIN. ROSA WEBER**
REQTE.(S) : **PARTIDO LIBERAL - PL**
ADV.(A/S) : **MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
INTDO.(A/S) : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PESCADORES DO RIO GRANDE DO SUL**
ADV.(A/S) : **DANIEL PAULO FONTANA**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE SANTA CATARINA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS**
AM. CURIAE. : **MUNICÍPIO DE PENHA/SC**
ADV.(A/S) : **JANILTO DOMINGOS RAULINO**
ADV.(A/S) : **GRAZZIELE VOLPI DA ROSA**
AM. CURIAE. : **MUNICIPIO DE TRAMANDAI**
ADV.(A/S) : **FERNANDA CAMPOS HABLICH**
ADV.(A/S) : **ROSEIMAR NUNES DOS SANTOS**
ADV.(A/S) : **LUCIANO REUTER**
AM. CURIAE. : **FEDERAÇÃO DOS PESCADORES E AQUICULTORES DO RIO GRANDE DO SUL ; FEPARS**
AM. CURIAE. : **SINDICATO DOS ARMADORES DA PESCA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

ADI 6218 / RS

ADV.(A/S) :JOSE RICARDO CAETANO COSTA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) :NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO
AM. CURIAE. :DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) :DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. :SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDUSTRIAS
DA PESCA DE ITAJAI E REGIAO
ADV.(A/S) :MARCUS VINICIUS MENDES MUGNAINI
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE SAO JOSE DO NORTE
ADV.(A/S) :MARILIA REZENDE RUSSO
ADV.(A/S) :CELINE BARRETO ANADON
AM. CURIAE. :OCEANA BRASIL
ADV.(A/S) :MARICI GIANNICO
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE IMBE
ADV.(A/S) :ANDRE DA CUNHA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE PORTO BELO
ADV.(A/S) :MARCOS LEANDRO MACIEL
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE BOMBINHAS
ADV.(A/S) :RAMON PERES DE SOUZA
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE NAVEGANTES
ADV.(A/S) :RODRIGO SABINO SOARES
AM. CURIAE. :MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO
RIO GRANDE DO SUL
AM. CURIAE. :CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES
AM. CURIAE. :MOVIMENTO DE PESCADORES E PESCADORAS
ARTESANAIS (MPP)
ADV.(A/S) :ERINA BATISTA GOMES
AM. CURIAE. :MUNICIPIO DE PELOTAS
ADV.(A/S) :EDUARDO SCHEIN TRINDADE

VOTO DIVERGENTE DA MINISTRA ROSA WEBER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROIBIÇÃO
DA PRÁTICA DA PESCA DE ARRASTO

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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. Legítima-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**

ADI 6218 / RS

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**.

ADI 6218 / RS

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”*.

ADI 6218 / RS

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.**

ADI 6218 / RS

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.

ADI 6218 / RS

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 “*afronta 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”, 23ª ed., 2006, Malheiros). Os bens dominicais (CC, art.

ADI 6218 / RS

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 derogatório 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

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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-

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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, 2ª ed., Malheiros, 2006).

27. Trata-se, portanto, de questão afeta essencialmente ao Direito

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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).

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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, constringe 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

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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)

ADI 6218 / RS

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**

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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:

ADI 6218 / RS

“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), **vindo 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):

ADI 6218 / RS

“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

ADI 6218 / RS

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."

ADI 6218 / RS

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 substancial 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.

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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

ADI 6218 / RS

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,

ADI 6218 / RS

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-LAC¹ 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

1 A sigla do projeto – REBYC – significa Redução do Impacto Ambiental da Pesca de Camarão Tropical por meio da Introdução de Tecnologias de Redução de Capturas Acidentais e Mudança de Manejo. O acrônimo LAC designa a região da América Latina e Caribe.

ADI 6218 / RS

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,

ADI 6218 / RS

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 6218 / RS

(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

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.218

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. NUNES MARQUES

REDATORA DO ACÓRDÃO : MIN. ROSA WEBER

REQTE.(S) : PARTIDO LIBERAL - PL

ADV.(A/S) : MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA (12330/DF, 69975A/GO, 1565A/MG, 474139/SP)

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PESCADORES DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : DANIEL PAULO FONTANA (35057/RS)

AM. CURIAE. : ESTADO DE SANTA CATARINA

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE RIO GRANDE/RS

AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE PENHA/SC

ADV.(A/S) : JANILTO DOMINGOS RAULINO (13723/SC)

ADV.(A/S) : GRAZZIELE VOLPI DA ROSA (25122/SC)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE TRAMANDAI

ADV.(A/S) : FERNANDA CAMPOS HABLICH

ADV.(A/S) : ROSEIMAR NUNES DOS SANTOS (100505/RS)

ADV.(A/S) : LUCIANO REUTER (37091/RS)

AM. CURIAE. : FEDERAÇÃO DOS PESCADORES E AQUICULTORES DO RIO GRANDE DO SUL ; FEPARS

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ARMADORES DA PESCA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : JOSE RICARDO CAETANO COSTA (28912/RS) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S) : NAUE BERNARDO PINHEIRO DE AZEVEDO (56785/DF)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

AM. CURIAE. : SINDICATO DOS ARMADORES E DAS INDUSTRIAS DA PESCA DE ITAJAI E REGIAO

ADV.(A/S) : MARCUS VINICIUS MENDES MUGNAINI (15939/SC)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE SAO JOSE DO NORTE

ADV.(A/S) : MARILIA REZENDE RUSSO (80439/RS)

ADV.(A/S) : CELINE BARRETO ANADON (78801/RS)

AM. CURIAE. : OCEANA BRASIL

ADV.(A/S) : MARICI GIANNICO (30983/DF, 213130/RJ, 149850/SP)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE IMBE

ADV.(A/S) : ANDRE DA CUNHA (59640/RS)

AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE PORTO BELO

ADV.(A/S) : MARCOS LEANDRO MACIEL (25558/SC)
AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE BOMBINHAS
ADV.(A/S) : RAMON PERES DE SOUZA (15291/SC)
AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE NAVEGANTES
ADV.(A/S) : RICARDO MUNIZ VENTURA (39141/SC)
AM. CURIAE. : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL
AM. CURIAE. : CONSELHO PASTORAL DOS PESCADORES
AM. CURIAE. : MOVIMENTO DE PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS
(MPP)
ADV.(A/S) : ERINA BATISTA GOMES (015601/PA)
AM. CURIAE. : MUNICIPIO DE PELOTAS
ADV.(A/S) : EDUARDO SCHEIN TRINDADE (49708/RS)

Decisão: O Tribunal, por maioria, conheceu 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, nos termos do voto da Ministra Rosa Weber (Presidente), Redatora para o acórdão, vencido o Ministro Nunes Marques (Relator). Falaram: pelo interessado Governador do Estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Thiago Holanda González, Procurador do Estado; pelo *amicus curiae* Estado de Santa Catarina, o Dr. Fernando Filgueiras, Procurador do Estado; e, pelo *amicus curiae* Oceana Brasil, a Dra. Bruna Araujo Ozanan. Plenário, Sessão Virtual de 23.6.2023 a 30.6.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário