



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6218

Requerente: Partido Liberal – PL

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Relator: Ministro NUNES MARQUES

Dispositivos da Lei nº 15.223/2018, do Estado do Rio Grande do Sul, que proíbem a pesca mediante rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas no território daquele Estado, inclusive sobre o mar territorial. Alegada afronta à competência do Congresso Nacional para legislar sobre bens de domínio da União (artigos 20, inciso VI; e 48, inciso V, da CF) e aos princípios do livre exercício profissional e do devido processo legal (artigo 5º, incisos XIII e LIV, da CF). Alteração do pronunciamento anteriormente apresentado pela Advocacia-Geral da União. Reconhecimento da ausência de plausibilidade jurídica da pretensão autoral. As normas estaduais questionadas não violam o domínio federal sobre o mar territorial. O regime de dominialidade pública não inviabiliza a possibilidade de os Estados-membros exercerem competências materiais e atribuições legislativas que lhes foram outorgadas pela Carta da República, especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente. Não caracterizada a usurpação da competência legislativa da União para editar normas gerais sobre pesca (artigo 24, inciso VI, da CF). As disposições questionadas preconizam o desenvolvimento econômico sustentável e impedem o retrocesso ambiental. Manifestação pelo reconhecimento da ausência dos pressupostos necessários ao referendo da medida cautelar e pela improcedência do pedido formulado pelo autor.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, com esteio no disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, apresentar **nova manifestação** na presente ação direta de inconstitucionalidade, tendo em vista os fatos e argumentos a seguir consignados.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Liberal – PL, tendo por objeto os artigos 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea “e”, ambos da Lei nº 15.223, de 05 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul, que “*institui a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca no Estado do Rio Grande do Sul e cria o Fundo Estadual da Pesca*”. Eis, em destaque, o teor dos dispositivos questionados:

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. (Grifou-se)

Em síntese, o autor sustenta que os dispositivos impugnados padeceriam de inconstitucionalidade formal, por afronta à competência do Congresso Nacional para legislar sobre bens de domínio da União, em especial sobre o mar territorial brasileiro (artigos 20, inciso VI; e 48, inciso V, da Constituição da República).

Inicialmente, o autor observa que a área marítima descrita nos enunciados sob investiva corresponderia ao mar territorial, conforme definição extraída do artigo 1º da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993; e do artigo 3º, inciso I, do Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.

Por tratar-se de bem de domínio da União (artigo 20, inciso VI da CF), assevera que a exploração de atividades econômicas no mar territorial somente poderia ser objeto de disciplina mediante norma editada pelo Congresso Nacional, sob pena de afronta ao comando inscrito no artigo 48, inciso V, da Lei Maior. Em seu entendimento, o Estado-membro teria apenas competência para legislar sobre a atividade pesqueira nas águas e terras de sua titularidade, discriminadas no artigo 26 da Constituição Federal.

Por essa razão, afirma que a Lei Estadual nº 15.223/2018 teria incorrido em vício de forma ao estipular restrições à atividade pesqueira no mar territorial, por ofensa às normas constitucionais acima mencionadas.

Sob outra perspectiva, o autor rejeita a aplicação ao caso da norma inscrita no artigo 24, inciso VI, da Lei Maior, que estabelece a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal sobre pesca, fauna e proteção ao meio ambiente. Isso porque, a seu ver, a competência de cada ente federado para legislar acerca de seus respectivos bens seria exclusiva, sob pena de fomento à insegurança jurídica e de afronta ao pacto federativo.

Acrescenta que essa competência exclusiva da União se revelaria ainda mais importante no caso do mar territorial, em virtude da importância estratégica desse bem para a defesa da soberania nacional.

Em reforço a essa tese, o requerente afirma que o tema em espécie se inscreveria no círculo de atribuições do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICM-Bio –, e que os limites mínimos para pesca de arrasto no Estado do Rio Grande do Sul já teriam sido fixados por ato normativo federal, qual seja, a Portaria SUDEPE nº 26, de 28 de julho de 1983, que estabelece a distância mínima de 3 (três) milhas da costa do referido Estado.

Por fim, assevera que a proibição da pesca mediante a utilização de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas restringiria de forma arbitrária e desproporcional a liberdade

profissional dos pescadores da região, em ofensa ao disposto no artigo 5º, incisos XIII e LIV, da Lei Maior.

Com esteio nesses argumentos, o autor pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos artigos 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea ‘e’, da Lei nº 15.223/2018, do Estado do Rio Grande do Sul.

Em petição protocolada no dia 21 de agosto de 2019, a Presidência da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a constitucionalidade das normas questionadas. A referida autoridade argumentou que a proibição da pesca de arrasto estaria amparada em estudos científicos que teriam confirmado o caráter altamente nocivo dessa modalidade de pesca para a fauna marinha da região (documento eletrônico nº 17).

Os autos foram distribuídos ao então Ministro Relator CELSO DE MELLO, que, no dia 10 de dezembro de 2019, indeferiu monocraticamente o pedido de medida cautelar formulado pelo requerente. A decisão recebeu a seguinte ementa:

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

Inconformado, o autor interpôs agravo regimental contra a referida decisão denegatória do pedido cautelar (documento eletrônico nº 56).

Em despacho proferido no dia 13 de abril do corrente ano, o Ministro Relator solicitou informações ao Governador do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do artigo 10, *caput*, da Lei nº 9.868/99 (documento eletrônico nº 79).

Em atendimento à solicitação, a autoridade requerida defendeu a constitucionalidade das normas impugnadas, ao argumento de que o tema por elas disciplinado estaria inserido no âmbito da competência legislativa suplementar dos Estados-membros, nos termos do artigo 24, inciso VI da Lei Maior.

Acrescentou que artigo 8º, inciso XX, da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, teria arrolado entre as ações administrativas dos Estados-membros o exercício do controle da pesca em âmbito estadual, e, ainda, que o artigo 6º da Lei federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009, teria

proibido o exercício da atividade pesqueira mediante a utilização de petrechos, técnicas e métodos não permitidos ou predatórios, dentre os quais se incluiria a modalidade de arrasto.

Aduziu, ademais, que a redação dos dispositivos ora impugnados teria sido amplamente discutida por órgãos especializados e por entidades representativas dos setores ambiental e pesqueiro, os quais teriam reconhecido os benefícios ambientais da proibição do arrasto na área em questão. Salientou, a propósito, que essa proibição também estaria embasada em estudos científicos realizados na Universidade Federal do Rio Grande.

Por derradeiro, requereu que a decisão monocrática denegatória da medida liminar fosse referendada pelo Plenário dessa Suprema Corte e, ao final, pleiteou a improcedência do pedido formulado pelo autor.

Na sequência, sobreveio manifestação elaborada pelo então Advogado-Geral da União no sentido do deferimento da medida cautelar, em face da presença dos respectivos pressupostos (documento eletrônico nº 105).

O Procurador-Geral da República, por sua vez, manifestou-se desfavoravelmente ao referendo da medida cautelar, com a prejudicialidade da análise do agravo regimental interposto (documento eletrônico nº 109).

Em 15 de dezembro de 2020, após substituição da relatoria do feito, o Ministro Relator NUNES MARQUES acolheu o pedido de reconsideração formulado pelo autor e concedeu *“a liminar pleiteada a fim de se suspender a eficácia dos arts. 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea ‘e’, ambos da Lei n. 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul, ad referendum do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal”* (documento eletrônico nº 111).

Em seguida, o Governador do Estado do Rio Grande do Sul interpôs agravo regimental, com pedido de efeito suspensivo, pleiteando o restabelecimento da eficácia das normas questionadas, até o julgamento definitivo da presente ação direta, como forma de evitar dano irreparável ao meio ambiente, à atividade pesqueira e à economia do Estado do Rio Grande do Sul (documento eletrônico nº 119).

Em suas razões recursais, o requerido afirmou que a matéria tratada pelas normas sob invectiva estaria inserida no contexto de desenvolvimento sustentável da pesca e, por essa razão, despertaria a competência suplementar dos Estados-membros para legislar sobre proteção do meio ambiente, tendo em vista as peculiaridades locais.

Argumentou, outrossim, que o regramento estadual estaria em consonância com as diretrizes gerais editadas pela União, por intermédio de leis federais que estabelecem a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e instituem o Plano Nacional Costeiro (Leis nº 11.959/2009 e Lei nº 7.661/1988, respectivamente).

Pontuou, ainda, que a pesca por arrasto seria predatória e geraria significativos danos ao meio ambiente e à fauna, invocando jurisprudência dessa Suprema Corte no sentido de validar normas estaduais que disciplinam questões relativas ao mar territorial e estabelecem tutela mais protetiva.

Em despachos exarados nos dias 11 e 24 de abril de 2023, respectivamente, o Ministro Relator solicitou informações à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do

artigo 6º da Lei nº 9.868/1999, bem como determinou a intimação do agravado para se manifestar sobre o recurso interposto pelo Chefe do Poder Executivo local (documentos eletrônicos nº 159 e nº 161).

O Partido Liberal ofertou contrarrazões ao agravo interposto requerendo a manutenção da decisão monocrática. Enfatizou, em síntese, que os Estados-membros não teriam competência para legislar sobre meio ambiente em áreas que estejam fora de seu âmbito territorial, especialmente em mar territorial.

Diversas entidades foram admitidas no presente feito na condição de *amici curiae*, colaborando com a formação de vasto acervo documental e instrutivo sobre o tema em análise.

Diante dos novos esclarecimentos trazidos ao feito, esta Advocacia-Geral da União buscou informações perante órgãos técnicos do Poder Executivo, valendo destacar as manifestações elaboradas pela **Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima** e pela **Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente**, anexas à presente manifestação (Informações nº 00207/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU e Parecer nº 00007/2023/PNDICMA/AGU).

Diante desse novo cenário informativo e tendo em vista a inclusão do presente feito em pauta para julgamento, o Advogado-Geral da União vem apresentar **nova manifestação** sobre a matéria, com o objetivo de contribuir para a pluralização do debate constitucional instaurado na presente ação direta.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS ESTADUAIS QUESTIONADAS

Conforme relatado, o autor sustenta a inconstitucionalidade formal dos artigos 1º, parágrafo único; e 30, inciso VI, alínea “e”, da Lei nº 15.223/2018, do Estado do Rio Grande do Sul, por suposta afronta à competência do Congresso Nacional para legislar sobre bens de domínio da União, notadamente sobre a prática de atividade pesqueira no mar territorial brasileiro (artigos 20, inciso VI; e 48, inciso V, da Constituição da República).

Os dispositivos questionados proíbem a pesca mediante a utilização de toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 (doze) milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado.

O cerne da controvérsia envolve a análise de competências legislativas constitucionais, sob o enfoque do **federalismo cooperativo** e dos **bens tutelados** pelas normas estaduais questionadas.

Nesse contexto, verifica-se que a Constituição Federal arrola entre os bens de domínio da União o mar territorial brasileiro (artigo 20, inciso VI), o qual compreende uma faixa de 12 (doze) milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, conforme prescrevem o artigo 1º da Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, e o artigo 2º, inciso XVI, da Lei nº 11.959, de 29 de julho de 2009.

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

No caso em exame, impende analisar se, ao buscar promover o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e ao proibir toda e qualquer rede de

arrasto tracionada por embarcações motorizadas em todo território de referido ente, incluindo as 12 (doze) milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado, a legislação estadual teria extrapolado os limites das competências legislativas constitucionais atribuídas aos entes subnacionais.

Em um primeiro plano, cumpre verificar se as disposições questionadas teriam violado a Carta Republicana, no ponto em que o texto constitucional outorgou à União o domínio sobre as águas situadas no mar territorial brasileiro e atribuiu ao ente central a competência legislativa para editar normas gerais sobre pesca.

Na seqüência, cumpre também investigar se as normas questionadas teriam sido editadas em submissão à cláusula da competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal, que atribui competência aos Estados-membros e ao Distrito Federal para legislar sobre pesca e proteção do meio ambiente.

II.I. – Da conceituação de mar territorial e o sistema constitucional de repartição de competências legislativas

Embora o conceito de mar territorial proveniente de tratados internacionais esteja relacionado à soberania estatal e à defesa nacional, referindo-se, portanto, ao domínio do ente central, a Carta República não impede que Estados-membros costeiros disciplinem temas que recaiam sob o seu âmbito de competência legislativa, quando relacionados aos seus limites territoriais ou aos bens respectivamente tutelados.

Como bem esclareceu o Ministro CELSO DE MELLO, ao denegar a medida cautelar requerida no presente feito, essa atuação legislativa dos Estados-membros está limitada a temas que se inserem na esfera de atuação normativa da União, tais como “*definir a largura do mar territorial brasileiro, ou estabelecer critérios e métodos a serem utilizados para medir a sua extensão, ou dispor sobre o direito de passagem inocente, no mar territorial brasileiro, em relação a navios e embarcações de qualquer nacionalidade, ou, ainda, explicitar em que consiste, para efeito de travessia marítima, o conteúdo da passagem inocente, pois tais matérias sujeitam-se, quanto à sua regulação normativa, à competência privativa de legislar da União Federal, fundada no poder soberano de que se acha investido o Estado nacional brasileiro*” (fl. 19 do documento eletrônico nº 48).

Nessa linha de entendimento, **distinguem-se, portanto, os institutos da competência e da dominialidade**, para fins de elaboração dos limites incidentes sobre determinados bens tutelados pelos entes da Federação.

Conforme define José Afonso da Silva, “*competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões*”^[1]. No entanto, a dominialidade de um bem, por sua vez, encontra-se associada à titularidade do direito sobre ele e não se vincula, necessariamente, à territorialidade.

A propósito, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2080, essa Suprema Corte assentou a distinção entre as noções de domínio público e de território político, fixando o entendimento de que os bens da União listados no artigo 20 da Lei Maior, a menos que estejam situados em um território federal, constituem parcelas do território nacional que também integram, necessariamente, os territórios dos Estados e dos Municípios.

Naquela oportunidade, discutiu-se a validade de dispositivos da legislação fluminense que incluíram no território do Estado do Rio de Janeiro e de Municípios litorâneos, para fins tributários, as porções do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva que lhes são confrontantes.

A tese invocada na inicial defendia que o domínio da União sobre o mar territorial e sobre os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva afastaria por completo a competência legislativa e material de outros entes federados para dispor sobre os referidos bens.

Ao julgar o mencionado feito, essa Suprema Corte assentou a tese de que, muito embora o mar territorial constitua bem pertencente à União, o mesmo integra os territórios de Estados e Municípios e sujeita-se, por conseguinte, à incidência das normas desses entes federados que tenham sido editadas de acordo com as regras de partilha de competências legislativas definidas na Constituição Federal. Confira-se, por oportuno, a ementa do referido julgado:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 194, § 5º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e art. 31, § 4º, da Lei Estadual 2.657/1996. 3. **Inclusão, para fins tributários, das porções do mar territorial, da plataforma continental e da zona econômica exclusiva no território do Estado do Rio de Janeiro e dos Municípios do litoral.** 4. Medida cautelar indeferida pelo Plenário desta Corte. 5. **Distinção entre propriedade da União e território do Estado.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(ADI nº 2080, Relator: Ministro GILMAR MENDES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 18/10/2019, Publicação em 06/11/2019; grifou-se).

Seguindo essa mesma vertente de entendimento, o Ministro ROBERTO BARROSO, em julgamento monocrático proferido nos autos do Recurso Extraordinário nº 823.790, entendeu que “*o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva são parcelas do território nacional, as quais integram também os territórios de Estados e Municípios*”, e concluiu que, “*não obstante o fato de o mar territorial constituir bem pertencente à União, não há impedimento para que Estados e Municípios exerçam sua competência tributária sobre seus limites territoriais*” (RE nº 823790, Julgamento em 16/10/2014, Publicação em 21/10/2014).

Essa linha decisória foi igualmente acolhida pelo Ministro CELSO DE MELLO, na decisão denegatória de liminar exarada neste feito, oportunidade em que destacou que “*o fato de a União ser titular do domínio patrimonial sobre o mar territorial brasileiro (CF, art. 20, VI) e de também dispor de competência para legislar sobre determinadas matérias, como aquelas referidas nos tópicos precedentes, não significa que, no modelo de federalismo adotado por nosso ordenamento constitucional, os Estados-membros e os Municípios não possam dispor, nos estritos limites de suas respectivas competências institucionais, sobre outros aspectos concernentes ao mar territorial brasileiro*” (fl. 28 do documento eletrônico nº 48).

Feitas essas considerações, conclui-se que **os Estados-membros, dentro dos limites acima delineados, estão legitimados a exercer sua competência legislativa sobre temas que recaiam sob o seu âmbito de competência legislativa**, quando relacionados aos seus limites territoriais ou aos bens respectivamente tutelados.

II.II – Da ausência de usurpação à competência legislativa da União para editar normas gerais sobre pesca

Partindo das mencionadas demarcações materiais e considerando o regime constitucional de repartição de competências legislativas, verifica-se não merecer guarida a alegação do requerente no sentido de que as normas questionadas usurpariam a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre pesca, estabelecida no artigo 24, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Carta da República.

Como cediço, a delimitação de competências é imprescindível para a própria existência do federalismo, cabendo à Constituição definir as atribuições de cada unidade federada, de modo a determinar, inclusive, os limites da respectiva atuação legislativa. Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho afirma que, “*na organização de um Estado Federal, questão fundamental é a da repartição de competências entre os entes federativos*”^[2].

O sistema de repartição de competências legislativas previsto na Constituição Federal de 1988 contempla, entre outras técnicas, a do regime de concorrência. Nesta, reserva-se à União a competência para editar normas gerais sobre, restando aos Estados e ao Distrito Federal uma autoridade política limitada, de valor suplementar.

Nesse cenário de condomínio legislativo, não cabe ao ente central ultrapassar o âmbito normativo das regras gerais, sob pena de violar esse domínio constitucionalmente reservado ao Estado-membro de editar normas que estabeleçam detalhamentos ou pormenores que minudenciem condições específicas.

Ao tratar da competência legislativa suplementar conferida aos Estados e ao Distrito Federal, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em sede doutrinária^[3], ensina o seguinte:

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). Grifos apostos.

Essa Suprema Corte também se pronunciou no sentido de que “*a análise das competências concorrentes deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo*”. Confira-se:

CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIREITO AMBIENTAL. PESCA. LEI ESTADUAL 12.557/2006 DO RIO GRANDE DO SUL. REGRAMENTO DA PESCA SEMIPROFISSIONAL NO ÂMBITO DO ESTADO-MEMBRO. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL DE NORMAS GERAIS ANTERIORES À LEI ESTADUAL. LEI FEDERAL SUPERVENIENTE. SUSPENSÃO DA LEI ESTADUAL NO QUE LHE FOR CONTRÁRIA. 1. **As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. A análise das competências concorrentes (CF, art. 24) deverá priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades, de modo a assegurar o imprescindível equilíbrio federativo, em consonância com a competência legislativa remanescente prevista no § 1º do artigo 25 da Constituição Federal.** 2. **Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre pesca (CF/88, art. VI). À União cabe legislar sobre normas gerais, de observância cogente aos demais entes da federação (CF/88, art. 24, § 1º).** 3. **A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (CF/1988, art. 24, § 4º).** Assim, lei estadual que entre em conflito com superveniente lei federal com normas gerais em matéria de legislação concorrente não é, por esse fato, inconstitucional, havendo apenas suspensão da sua eficácia. 4. É indelegável a uma entidade privada a “atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir” (ADI 1.717, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, DJ de 28/3/2003). 5. Medida Cautelar confirmada. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 2º, caput e parágrafo único, e do art. 3º, caput e parágrafo único, ambos da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul. (ADI nº 3829, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 11/04/2019, Publicação em 17/05/2019; grifou-se);

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. 1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, **não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto.** 2. **Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.** 3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95. (ADPF nº 109; Relator Ministro EDSON FACHIN – Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 30/11/2017; Publicação em 01/02/2019; grifou-se).

Partindo desses conceitos, é certo afirmar que as normas gerais elaboradas pela União buscam veicular princípios, diretrizes e bases essenciais à regulação de determinada matéria.

Especificamente em relação ao que dispõe o artigo 24 da Carta Política, o constituinte atribuiu competência às diversas esferas políticas da Federação para legislar sobre pesca e atuarem em preservação da integridade do meio ambiente, conforme estabelece o artigo 24, inciso VI e § 1º e 2º, do texto constitucional, *in verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

VI - florestas, caça, **pesca**, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente** e controle da poluição;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

A regência legislativa da pesca, da conservação da natureza, da proteção do meio ambiente e da defesa dos recursos minerais deverá ser exercida, portanto, de acordo com os parâmetros inerentes ao regime de competências concorrentes, na medida em que se qualificam como matérias passíveis do exercício, pelo Estado-membro, de sua competência para legislar concorrentemente com a União, formulando legislação suplementar destinada a especificar aspectos gerais veiculados na legislação nacional.

Tem-se, ademais, que o exercício da competência comum relativa ao disciplinamento da atividade pesqueira constitui tema que se associa à proteção do meio ambiente, na medida em que a defesa da flora e da fauna, **inclusive marinhas** (artigos 23, incisos VI e VII), clamam por uma atuação preservacionista contra os impactos ecológicos negativos. Confira-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora.

Nesse campo das atribuições de ordem material, é relevante destacar o teor do artigo 8º a Lei Complementar nº 140/2011, a qual foi editada com base no parágrafo único do artigo 23 da Carta Federal para viabilizar a **cooperação entre os entes federados**, com destaque aos seguintes preceitos:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

II - exercer a gestão dos recursos ambientais no âmbito de suas atribuições; (...)

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

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

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; (...)

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

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

Referida disposição legal arrola uma série de atribuições administrativas a cargo dos Estados-membros para fins de proteção ambiental, remarcando-se o controle do emprego de técnicas e de métodos que comportem risco para o meio ambiente, o exercício do controle ambiental da pesca em âmbito estadual e a elaboração de relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território.

Percebe-se que tais previsões de âmbito nacional buscam reforçar a **legitimidade dos Estados-membros para estipular vedações e controles dos meios empregados na pesca que se revelem potencialmente nocivos ao meio ambiente**.

Na espécie, a Lei estadual nº 15.223/2018 foi editada com o propósito de disciplinar a atividade pesqueira no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive sobre a área do mar territorial situada dentro de suas fronteiras. O artigo 30, inciso VI, alínea “e”, do referido diploma legal, como visto, veda a pesca mediante utilização de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas.

Nota-se que os enunciados impugnados veiculam normas incidentes sobre a pesca e sobre a proteção do meio ambiente e apresentam conformidade com as diretrizes instituídas pela União.

Com efeito, o regramento geral da atividade pesqueira em território nacional é aquele estabelecido na Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula tal atividade.

Entre outras definições, o artigo 2º da Lei Federal nº 11.959/2009 estipula, nos incisos X a XVIII, os perímetros territoriais cuja expressão é relevante para o exercício de atividades de pesca e aquicultura.

No entanto, e no que importa à questão constitucional aqui explorada, é pertinente destacar que **as definições que envolvem e/ou tangenciam bens cujo domínio pertence à União não descartam, por decorrência, a atuação protetiva dos demais entes da Federação**.

Ou seja, ainda que a titularidade de determinados bens recaia sobre a União, como ocorre em relação àqueles constantes do rol inscrito artigo 20 do texto constitucional (como o mar territorial), não

significa compreender que o regime de dominialidade pública inviabilize a possibilidade de os Estados-membros exercerem competências materiais e atribuições legislativas que lhes foram outorgadas pelo texto constitucional, especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente.

Ao analisar a temática relativa à extensão da autonomia estadual no regime constitucional de repartição de competências, essa Suprema Corte tem se posicionado favoravelmente ao fortalecimento das autonomias locais.

Nessa linha, o Ministro Luiz Fux, em voto proferido nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2663, manifestou entendimento, posteriormente acolhido pelo Plenário dessa Suprema Corte, de que “*o princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal*”.

Esse posicionamento foi igualmente adotado pelo Ministro Alexandre de Moraes, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6193, nos seguintes termos:

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgirem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, **cabará ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo.**

(ADI nº 6193, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/03/2020, Publicação em 02/04/2020).

Desse modo, ao estabelecer a “*Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca*” e instituir a proibição da utilização de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, a lei estadual buscou agir em conformidade com a legislação nacional editada pela União Federal (**Lei nº 11.959/2009**), cujo teor contempla, em relação à atividade pesqueira no Brasil, **vedação absoluta ao emprego de quaisquer instrumentos ou métodos de pesca de caráter predatório** (artigo 6º, inciso VII, alínea “d”), tal como a pesca de arrasto por tração motorizada. Confira-se:

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:

a) explosivos;

b) processos, técnicas ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante ao de explosivos;

c) substâncias tóxicas ou químicas que alterem as condições naturais da água;

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

Portanto, as considerações expostas afastam a plausibilidade jurídica da pretensão do requerente de ver reconhecida a inconstitucionalidade das normas questionadas, tendo em vista que as diretrizes contempladas pela legislação estadual se ajustam às normas gerais da Política Nacional instituída pelo ente central em matéria de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

II.III – Da ausência de violação ao princípio da livre iniciativa e da vedação ao retrocesso ambiental

O princípio do desenvolvimento sustentável preconiza que o desenvolvimento econômico, por meio da livre iniciativa (no caso, pela atividade pesqueira), deve coexistir com a defesa do meio ambiente, de modo que os recursos ambientais hoje existentes atendam às necessidades atuais, sem comprometerem futuras gerações.

Conforme mencionado, a fauna integra o conceito de “*meio ambiente natural*”, consistindo em bem ambiental de titularidade indeterminável e passível de tutela pelo Estado-membro, considerando, inclusive, que as projeções do mar territorial integram território passível dessa vigilância protetiva pelos respectivos entes costeiros da Federação.

Partindo dessas premissas, é necessário reconhecer que a vedação ao retrocesso ambiental não autoriza que se suprimam os níveis de concretização alcançados no cenário protetivo do meio ambiente, de modo que **devem ser prestigiadas as iniciativas legislativas que buscam harmonizar a atividade econômica e a livre iniciativa com os princípios destinados a efetivar a proteção ao meio ambiente.**

No caso em exame, a norma estadual atacada não dispõe especificamente sobre comércio, apenas estabelece limitações à exploração de uma atividade econômica predatória, uma vez que nela são utilizados métodos e técnicas que fragilizam a integridade do meio ambiente. Não se evidencia, portanto, vulneração à livre iniciativa.

Em sede doutrinária, o Ministro ROBERTO BARROSO^[4] pontua que o princípio da livre iniciativa deve ser ponderado com outros valores e sujeita-se à atividade normativa e reguladora do Estado, razão pela qual pode ter seu conteúdo conformado pela legislação infraconstitucional. Veja-se:

Como já assinalado, nenhum princípio é absoluto. O princípio da livre iniciativa, portanto, assim como os demais, deve ser ponderado com outros valores e fins públicos previstos no próprio texto da Constituição. Sujeita-se, assim, à atividade reguladora e fiscalizadora do Estado, cujo fundamento é a efetivação das normas constitucionais destinadas a neutralizar ou reduzir as distorções que possam advir do abuso da liberdade de iniciativa e aprimorar-lhe as condições de funcionamento.

Com efeito, a possibilidade de imposição de restrições ao exercício da liberdade de iniciativa é inerente à função estatal de tutela de bens e interesses diversos no âmbito de uma ordem jurídica democrática, em que referidas disposições devem ser aplicadas de maneira harmônica^[5]. E a própria Lei federal nº 11.959/2019 menciona interesses públicos a serem tutelados em nome da sustentabilidade da atividade pesqueira.

A abrangência dos efeitos da Lei estadual nº 15.223/2018 gravita em torno da importância social e econômica que a Região Sul do Brasil representa no cenário pesqueiro nacional.

Através de estudo recentemente publicado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, juntamente com a então Secretaria de Aquicultura e Pesca, evidenciou-se a **relevância ecológica da biodiversidade na região costeira do Estado do Rio Grande do Sul em decorrência da zona de Confluência Brasil-Malvinas** (informações constantes do Parecer nº 00007/2023/PNDCMA/AGU, anexo à presente manifestação).

Em consulta às informações obtidas perante os órgãos técnicos do Poder Executivo federal, verificou-se que a **pesca de arrasto** vetada pelas normas estaduais sob investiva é geradora de **impactos nefastos aos ecossistemas** e constitui uma das principais causas de destruição de habitats, podendo ocasionar mudanças significativas na biodiversidade aquática.

De acordo com Nota Técnica elaborada pelo Ministério do Meio Ambiente, esse tipo de atividade pesqueira é capaz de reduzir a abundância do potencial de desova de espécies marinhas, influenciar diretamente os parâmetros populacionais (crescimento e maturação), modificar a estrutura de idade e tamanho, assim como a proporção entre os sexos e a respectiva composição genética das espécies marinhas.

Outrossim, nota-se que a vedação legal prevista nas normas questionadas também se ancora em relatórios científicos apresentados por profissionais vinculados aos Institutos de Oceanografia e de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande – UFRG (documentos eletrônicos nº 85 e 86), os quais apontam diversos impactos ambientais causados pela pesca de arrasto.

De fato, a justificativa ao projeto legislativo que deu origem ao diploma sob investiva expõe as mesmas conclusões a que chegaram os estudos acima. Confira-se^[6]:

A criação de uma Lei estadual específica para a pesca gera um regramento que permitirá o equilíbrio entre o fomento e a gestão sustentável do uso dos recursos pesqueiros, buscando assim a sustentabilidade, em suas dimensões econômica, social e ambiental, deste importante setor da economia gaúcha que envolve milhares de famílias e gera arrecadação para o Estado, trabalho e alimento de qualidade para a população.

É de extrema importância garantir a sustentabilidade ambiental, econômica e social do setor pesqueiro gaúcho que carece de dispositivos legais que protejam nossos armadores de pesca e pescadores artesanais, quanto à prática de pesca nocivas ao equilíbrio do meio ambiente, principalmente no que se refere a pesca de arrasto praticada nesta região. Cabe registrar que o Rio Grande do Sul não possui nenhum armador com embarcação licenciada para praticar este tipo de pescaria que gera danos ambientais, econômicos e sociais, impactando as comunidades de pescadores e a arrecadação do Estado.

Neste sentido, **cabe registrar o estudo realizado por pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, que identificou que o arrasto realizado no ano de 2016 dentro das 12 milhas náuticas chegou a índices de descarte que ultrapassaram 50% da biomassa capturada. Segundo este mesmo estudo, uma projeção do afastamento da pesca de arrasto desta região, considerando apenas quatro espécies capturadas pelo arrasto na zona costeira do Rio Grande do Sul (corvina, castanha, pescada e pescadinha), se em 2016 e 2017 a frota de arrasto não tivesse atuado nesta região, as 1.889 toneladas por ela capturadas, em 2018 se transformariam em 10.174 toneladas de pescado que potencialmente poderiam ser capturadas e desembarcadas, representando um aumento potencial de 709%. Isto significaria um potencial aumento na receita para os pescadores de R\$ 6,1 milhões em 2016 para R\$ 38,5 milhões em 2018. Para as indústrias que realizam os desembarques, o aumento de receita seria de R\$ 385 mil em 2016 para R\$ 2,08 milhões em 2018. Já em termos de arrecadação para o Estado, a projeção é que se passaria dos R\$ 660 mil em 2016 para R\$ 4,2 milhões em 2018. (Grifou-se).**

Os argumentos expostos, portanto, consolidam o entendimento no sentido de que a imposição de restrições ao exercício da livre iniciativa é inerente à função estatal de tutela de bens e interesses diversos, no âmbito de uma ordem jurídica democrática.

A esse respeito, esse Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de relativização do princípio da liberdade econômica em prol da concretização de outros valores constitucionais. Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 64/1993, DO ESTADO DO AMAPÁ. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSÓRIO DA FAUNA ACOMPANHANTE. NORMAS INCIDENTES SOBRE PESCA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ARTA. 5º, CAPUT, 19, III, 22, I E XI, 24, VI E VIII, 170, VI, 178, E 225, § 1º, V e VII, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ao disciplinar, no âmbito do Estado federado, a pesca industrial de arrasto de camarões e o aproveitamento compulsório da fauna acompanhante, a Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá veicula normas incidentes sobre pesca, proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ao meio ambiente, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, VI e VIII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente. 2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na Lei nº 11.959/2009), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedente: ADI 3829/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, em 11.4.2019, DJe 17.5.2019. 3. Não se confunde a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre pesca e proteção do meio-ambiente (art. 24, VI, da CF) com a competência privativa da União para legislar sobre embarcações (arts. 22, I e XI, e 178 da CF). Ao condicionar o emprego de embarcações 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. 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 nº 861, Relatora: Ministra Rosa Weber, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/03/2020, Publicação em 05/06/2020; grifou-se);

A Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. O direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente. Precedente: AC 1.657, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 30.8.2007. Dever estatal de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A cláusula constitucional da proteção à saúde constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal – ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional. 9. O art. 225, § 1º, V, da CF (a) legitima medidas de controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportam risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, sempre que necessárias, adequadas e suficientes para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (b) deslegitima, por insuficientes, medidas incapazes de aliviar satisfatoriamente o risco gerado para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente; e (c) ampara eventual vedação, banimento ou proibição dirigida a técnicas, métodos e substâncias, quando nenhuma outra medida de controle se mostrar efetiva(...). 15. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, não atingido o quórum exigido pelo art. 97 da Constituição da República para a pronúncia da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.055/1995. (ADI nº 4066, Relatora: Rosa Weber, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/08/2017, Publicação em 07/03/2018; grifou-se);

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGÜIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. **Adequação da argüição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável.** (...) Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados. 4. **Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.** (...) **Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil).** 9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta argüição. 10. Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente. (ADPF nº 101, Relatora: Ministra Cármen Lúcia, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/06/2009, Publicação em 04/06/2012; grifou-se).

Portanto, vê-se que a proibição veiculada na Lei nº 15.223/2018 afasta os impactos prejudiciais decorrentes da pesca por arrasto e consolidam o regime de proteção ambiental estabelecido pela Carta da República.

Diante das ponderações expostas, tem-se que o exercício da atividade econômica em tela não deve ser interpretado de forma dissociada dos princípios e normas constitucionais que regem a proteção ambiental, especialmente porque o princípio do desenvolvimento sustentável, orientador da ordem econômica (inciso VI do artigo 170), expressa uma ponderação entre interesses atinentes à tutela efetiva do meio ambiente e interesses relacionados à livre iniciativa econômica, de modo que não haja a prevalência absoluta dos interesses privados frente a defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesses termos, conclui-se no sentido da constitucionalidade da norma estadual impugnada e pela ausência de plausibilidade jurídica da pretensão do requerente.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se no sentido da ausência de plausibilidade jurídica da pretensão do requerente, a afastar o referendo da medida cautelar concedida na presente ação direta, bem como pela improcedência do pedido formulado pelo autor.

Requer, ademais, a juntada aos autos da presente manifestação e dos documentos anexos, tendo em vista o que dispõe o artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Brasília, 23 de junho de 2023.

FLAVIO JOSÉ ROMAN

Advogado-Geral da União, substituto

ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA

Secretária-Geral de Contencioso

LETÍCIA DE CAMPOS ASPESI SANTOS

Advogada da União

Documentos anexos:

1- Informações nº 00207/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU

2- Parecer nº 00007/2023/PNDCMA/AGU

[1] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012. P. 479.

[2] FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 165.

[3] MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 35ª edição, São Paulo: Atlas, 2019, p. 352.

[4] BARROSO, Luís Roberto. **A Ordem Econômica Constitucional e os Limites à Atuação Estatal no Controle de Preços**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, out/dez de 2001, p. 191.

[5] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1182; grifou-se.

[6] Disponível em

<<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/136/AnoProposicao/2018/>

Acesso em 13 de julho de 2020.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1207237510 e chave de acesso 5120dbe2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA. Data e Hora: 23-06-2023 12:10. Número de Série: 40609810756322201762937238380. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



Documento assinado eletronicamente por FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1207237510 e chave de acesso 5120dbe2 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLAVIO JOSE ROMAN, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 23-06-2023 12:07. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
