



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL, MINISTRO ROBERTO BARROSO**

**Distribuição por dependência à ADI 7471/MT
Relator: MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA
Pedido cautelar –de URGÊNCIA – efeitos concretos a partir de 01.01.2024**

PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO - PSD NACIONAL,
pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n. 13.629.827/0001-00,
com sede nacional no SAS Quadra 01, Lote 01, sala 1101, Ed. Libertas, CEP 70070-
010, Brasília/DF, por seu advogado (doc. 01), vem, com fundamento no Art. 102,
inciso I, alínea “a” e “p”, e no Art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal, e na Lei
n. 9.868/1999 propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**

em face dos **artigos 19-A, 46-B, 46-C e 46-D**, todos acrescido à Lei estadual nº
9.096/2009, pela Lei nº **12.197/2023** do Estado do Mato Grosso (doc. 02), pelas
razões de fato e de direito a seguir expostas.



I. LEGITIMIDADE E CABIMENTO DA PRESENTE ADI

1. Nos termos do art. 103, VIII, da Constituição Federal, tem legitimidade para propor a ação direta de inconstitucionalidade o “partido político com representação no Congresso Nacional”. Conforme reconhecido pela jurisprudência dessa Suprema Corte¹, trata-se de legitimidade universal, que permite ao partido político representado no legislativo federal a formulação de qualquer pleito.

2. O PSD é partido político devidamente registrado junto ao Tribunal Superior Eleitoral (doc. 03) e possui, conforme dados oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 43 deputados federais² e 15 senadores³ em exercício, tendo, portanto, representação nas duas casas do Congresso Nacional.

3. Quanto ao cabimento da presente ação, dispõe o art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, que cabe ao Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento da “ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo (...) estadual”. Como se demonstrará a seguir, o PSD pretende ver reconhecida e declarada a inconstitucionalidade dos artigos 19-A, 46-B, 46-C e 46-D, todos acrescentados à Lei estadual nº 9.096/2009 pela Lei nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso, o que os tornam impugnáveis na presente via.

4. Demonstrados os requisitos exigidos para a propositura da presente demanda, impõe-se o seu conhecimento e regular processamento, e passa-se a expor os fundamentos que devem levar ao seu integral provimento.

¹ “Partido político. Ação direta. Legitimidade ativa. Inexigibilidade do vínculo de pertinência temática. Os partidos políticos, desde que possuam representação no Congresso Nacional, podem, em sede de controle abstrato, arguir, perante o STF, a inconstitucionalidade de atos normativos federais, estaduais ou distritais, independentemente de seu conteúdo material, eis que não incide sobre as agremiações partidárias a restrição jurisprudencial derivada do vínculo de pertinência temática” [ADI 1.407 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-3-1996, P, DJ de 24-11-2000].

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/bancada-actual>

³ Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores/em-exercicio/-/e/por-partido>

II. DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

5. Eis o teor das normas que são objeto desta ação:

Art. 19-A. O transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso ficarão proibidos pelo período de 05 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024.

§ 1º Durante o período estabelecido no caput, será permitida apenas a pesca na modalidade pesque e solte, com exceção do período de defeso, durante a piracema, estabelecido por meio de resolução do CEPESCA, em que ficarão proibidas todas as modalidades de pesca em rios do Estado de Mato Grosso.

§ 2º A vigência do período de que trata o caput, após o período de 03 (três) anos, fica condicionada à melhoria dos aspectos elencados neste parágrafo, a serem apurados pelo Observatório Social da Assembleia Legislativa, mediante relatório de avaliação apresentado pelo Poder Executivo:

I - melhoria das condições ambientais em decorrência da aplicação desta Lei;

II - aumento no estoque pesqueiro nos rios;

III - evolução do turismo de pesca no Estado;

IV - análise econômica das condições da cadeia produtiva da pesca considerando, em especial, os pescadores, produtores e vendedores de iscas, as pousadas e demais segmentos impactados por esta Lei;

V - avaliação do auxílio pecuniário, com base na apuração do cenário econômico na época.

§ 3º Concluída a apuração prevista no § 2º, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei propondo as respectivas adequações.

§ 4º Após o período de 5 (cinco) anos, a cota permitida para o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado

oriundo da pesca em rios de Mato Grosso será regulamentada por meio de resolução do CEPESCA.

§ 5º As vedações impostas neste dispositivo não alcançam a pesca de subsistência realizada pelos povos indígenas, povos originários e quilombolas, bem como a captura de peixes às margens do rio destinada ao consumo no local ou de subsistência e à compra e venda de iscas vivas na forma do regulamento.

§ 6º Entende-se como local de consumo de pescado, para fins do que se refere o § 5º deste artigo, o barco hotel, o rancho, o hotel e/ou a pousada, o barranco, o acampamento, e/ou similar.

§ 7º A proibição descrita no caput não abrange indivíduos de espécies exóticas considerados predadores ou cujo excesso populacional tenha sido identificado como potencialmente danoso ao equilíbrio ecológico, mediante estudos técnicos científicos prévios e regulamentação própria pelo CEPESCA.

§ 8º Na hipótese de espécie que conste ou passe a constar em listas oficiais de espécies sobreexploradas, ameaçadas de sobreexploração, de extinção, ou no Apêndice I da Convenção Internacional sobre Comércio das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, a pesca é absolutamente proibida.

(...)

Art. 46-B O Estado de Mato Grosso pagará auxílio pecuniário aos pescadores profissionais artesanais habilitados no REPESCA nos meses em que não coincidirem com o período de defeso no Estado de Mato Grosso, pelo período de 3 (três) anos, a partir de 2024, no valor de 01 (um) salário mínimo por mês.

§ 1º O auxílio será devido aos pescadores profissionais e artesanais inscritos no Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA que:

I - comprovem residência fixa no Estado de Mato Grosso;

II - comprovem que faziam da pesca artesanal, nos rios do Estado de Mato Grosso, sua profissão exclusiva e meio de vida principal, de forma ininterrupta, até a data de publicação desta Lei;



III - estejam inscritos no Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA;

IV - estejam inscritos no Registro Geral de Pesca (RGP).

§ 2º A verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade e permanência no programa de auxílio pecuniário aos pescadores profissionais artesanais poderá ser realizada, a qualquer tempo, por meio do cruzamento de informações constantes no REPESCA e RGP, confrontadas com os registros administrativos oficiais.

§ 3º A concessão do benefício não será extensível aos trabalhadores de apoio à pesca artesanal, nem aos componentes do grupo familiar do pescador profissional artesanal que não satisfaçam, individualmente, os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei.

§ 4º O auxílio pecuniário dos pescadores profissionais artesanais não será pago durante o período de defeso, considerando que serão atendidos pelo benefício de seguro-desemprego, estabelecido pela Lei Federal nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

§ 5º O auxílio pecuniário dos pescadores profissionais artesanais é direito pessoal e intransferível.

§ 6º O Estado de Mato Grosso deverá regulamentar o auxílio pecuniário aos pescadores profissionais artesanais do Estado de Mato Grosso em até 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

§ 7º Depois de decorrido o prazo de 3 (três) anos previsto no caput deste artigo, poderão ocorrer eventuais prorrogações do auxílio pecuniário com base em relatório conclusivo emitido pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, por meio de seu observatório criado pela presente Lei.

Art. 46-C O Estado de Mato Grosso promoverá a implantação dos seguintes programas, visando a requalificação dos profissionais da pesca:

I - Programa de Qualificação para o Turismo Ecológico e Pesqueiro;
e

II - Programa de Produção Sustentável da Aquicultura;

III - outros relacionados à efetividade desta Lei.

Parágrafo único O Estado de Mato Grosso poderá condicionar, exclusivamente, nos locais onde houver oferta de requalificação, o recebimento do auxílio pecuniário aos pescadores profissionais e artesanais que comprovem a matrícula e a frequência em programa e/ou curso de qualificação profissional ofertado pelo Poder Executivo.

Art. 46-D O Estado de Mato Grosso deverá instituir linha de financiamento direcionada aos pescadores beneficiários do auxílio pecuniário previsto nesta Lei.

6. Em essência, tais dispositivos alteram a Política da Pesca do Mato Grosso (Lei estadual nº 9.096/2009) para proibir a pesca profissional no Estado, que ocorre de forma artesanal. Conforme definição da própria *Política da Pesca*, a pesca profissional é “aquela praticada por pescadores que fazem da pesca sua profissão ou meio principal de vida”, e a modalidade de artesanal é “exercida por pescadores profissionais que, com meios de produção próprios, exerce sua atividade de forma autônoma, individualmente ou em regime de economia familiar, ou ainda com o auxílio eventual de outros parceiros, sem vínculo empregatício”.

35. Na tentativa de mitigar os perversos efeitos sociais da citada proibição, a Lei estadual nº 12.197/2023 instituiu o *Auxílio Pecuniário aos Pescadores Profissionais Artesanais do Estado de Mato Grosso* (artigos 46-B, 46-C, 46-D), para conceder, durante três anos e fora do período do defeso, apoio financeiro aos pescadores artesanais (que, repita-se, estarão proibidos de exercer sua profissão), sob certas condições. O *auxílio* é insuficiente para recompor a renda perdida e ineficaz sobre os impactos previdenciários da proibição (retirada compulsória da previdência social). Tampouco evita a perda do modo de vida de tal grupo social.

7. Por isso, como se demonstrará, as normas sob testilha violam os princípios constitucionais da adequação, proporcionalidade e razoabilidade, em sua relação com os princípios constitucionais da livre iniciativa e do valor social do trabalho (art. 1º,

IV), da liberdade profissional (art. 5º, XIII) e da busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII); o princípio constitucional da dignidade humana; os objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades; o direito à cultura; o princípio da vedação ao retrocesso social.

III. INCONSTITUCIONALIDADES

8. De acordo com dados do Sistema Informatizado do Registro Geral da Atividade Pesqueira do Mato Grosso, o Registro Geral da Atividade Pesqueira contempla em torno de 15.000 pescadores e pescadoras profissionais artesanais. Atualmente são 10.033 pescadores e pescadoras ativos no SisRGP Legado (antigo) e 5.180 pescadores e pescadoras ativos no SisRGP 4.0.

9. Além de ser a profissão ou meio principal de vida, a pesca artesanal representa um modo de vida, “com divisão de trabalho entre os membros da família, sendo assim, uma atividade fundamental para garantir a renda, empregos e a segurança alimentar de milhões de pessoas que vivem em comunidades pesqueiras de todo país”⁴.

10. Esses pescadores artesanais fazem parte de comunidades tradicionais, que “habitam as margens dos rios, lagos e represas da região, dependem da pesca para sua subsistência e sustento, assim como para a preservação de sua cultura e identidade”. Os conhecimentos tradicionais relacionados à atividade pesqueira e transmitidos de geração a geração “desempenham um papel essencial na riqueza e diversidade da atividade pesqueira no estado”⁵.

⁴ Ministério da Pesca e Aquicultura. Nota Técnica Conjunta nº 01/2023/SNPI/SNPA/SERMOP. 27/06/2023 (SEI/MAPA – 29346390).

⁵ Idem.

III.1 – Violação à liberdade profissional e aos princípios da adequação, proporcionalidade e razoabilidade, em sua relação com os princípios constitucionais da livre iniciativa e do valor social do trabalho (art. 1º, IV), da liberdade profissional (art. 5º, XIII) e da busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII): contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal

11. De acordo com a Constituição Federal de 1988, a República tem como fundamento os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV); a liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações legais, é um direito fundamental dos cidadãos brasileiros (art. 5º, XIII); e a ordem econômica tem por princípio a busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII). Embora o legislador tenha atribuições para regulamentar o exercício do trabalho e possa estabelecer restrições ao exercício profissional, tal atribuição é limitada pelos supracitados princípios, fundamentos e direitos, que protegem a liberdade laboral.

12. Ao longo das décadas, o Supremo Tribunal Federal sedimentou entendimento sobre o assunto. De acordo com sua pacífica e remansosa jurisprudência, a constitucionalidade de restrições ao exercício de atividades profissionais depende de: (i) adequação, proporcionalidade e razoabilidade; (ii) justificação em razões de interesse público e (iii) sustentação em parâmetros técnicos idôneos. Em outros termos, **a Constituição impede o legislador de agir de modo desproporcional, alheio a parâmetros técnicos e distante de razões de interesse público, restringindo o exercício da liberdade profissional a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial.**

13. As ementas dos julgados abaixo colacionados evidenciam tal entendimento:

JORNALISMO. EXIGÊNCIA DE DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR, REGISTRADO PELO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. LIBERDADES DE PROFISSÃO, DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. CONSTITUIÇÃO DE 1988 (ART. 5º, IX E XIII,

E ART. 220, CAPUT E § 1º). NÃO RECEPÇÃO DO ART. 4º, INCISO V, DO DECRETO-LEI Nº 972, DE 1969. 1. RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS. ART. 102, III, "A", DA CONSTITUIÇÃO. REQUISITOS PROCESSUAIS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DE ADMISSIBILIDADE. Os recursos extraordinários foram tempestivamente interpostos e a matéria constitucional que deles é objeto foi amplamente debatida nas instâncias inferiores. Recebidos nesta Corte antes do marco temporal de 3 de maio de 2007 (AI-QO nº 664.567/RS, Rel. Min. Sepúlveda Pertence), os recursos extraordinários não se submetem ao regime da repercussão geral. 2. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA PROPOSITURA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. O Supremo Tribunal Federal possui sólida jurisprudência sobre o cabimento da ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos e a respectiva legitimação do Ministério Público para utilizá-la, nos termos dos arts. 127, caput, e 129, III, da Constituição Federal. No caso, a ação civil pública foi proposta pelo Ministério Público com o objetivo de proteger não apenas os interesses individuais homogêneos dos profissionais do jornalismo que atuam sem diploma, mas também os direitos fundamentais de toda a sociedade (interesses difusos) à plena liberdade de expressão e de informação. 3. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. A não-recepção do Decreto-Lei nº 972/1969 pela Constituição de 1988 constitui a causa de pedir da ação civil pública e não o seu pedido principal, o que está plenamente de acordo com a jurisprudência desta Corte. A controvérsia constitucional, portanto, constitui apenas questão prejudicial indispensável à solução do litígio, e não seu pedido único e principal. Admissibilidade da utilização da ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade. Precedentes do STF. 4. **ÂMBITO DE PROTEÇÃO DA LIBERDADE DE EXERCÍCIO PROFISSIONAL (ART. 5º, INCISO XIII, DA CONSTITUIÇÃO). IDENTIFICAÇÃO DAS RESTRIÇÕES E CONFORMAÇÕES LEGAIS CONSTITUCIONALMENTE PERMITIDAS. RESERVA LEGAL QUALIFICADA. PROPORCIONALIDADE. A** Constituição de 1988, ao assegurar a liberdade profissional (art. 5º, XIII), segue um modelo de reserva legal qualificada presente nas Constituições anteriores, as quais prescreviam à lei a definição das "condições de capacidade" como condicionantes para o exercício profissional. No âmbito do modelo de reserva legal qualificada presente na formulação do art. 5º, XIII, da Constituição de 1988, paira uma imanente questão constitucional quanto à razoabilidade e proporcionalidade das leis restritivas, especificamente, das leis que disciplinam as qualificações profissionais como condicionantes do livre exercício das profissões. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin,

DJ, 2-9-1977. **A reserva legal estabelecida pelo art. 5º, XIII, não confere ao legislador o poder de restringir o exercício da liberdade profissional a ponto de atingir o seu próprio núcleo essencial.** 5. JORNALISMO E LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. INTEPRETAÇÃO DO ART. 5º, INCISO XIII, EM CONJUNTO COM OS PRECEITOS DO ART. 5º, INCISOS IV, IX, XIV, E DO ART. 220 DA CONSTITUIÇÃO. O jornalismo é uma profissão diferenciada por sua estreita vinculação ao pleno exercício das liberdades de expressão e de informação. O jornalismo é a própria manifestação e difusão do pensamento e da informação de forma contínua, profissional e remunerada. Os jornalistas são aquelas pessoas que se dedicam profissionalmente ao exercício pleno da liberdade de expressão. O jornalismo e a liberdade de expressão, portanto, são atividades que estão imbricadas por sua própria natureza e não podem ser pensadas e tratadas de forma separada. Isso implica, logicamente, que a interpretação do art. 5º, inciso XIII, da Constituição, na hipótese da profissão de jornalista, se faça, impreterivelmente, em conjunto com os preceitos do art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e do art. 220 da Constituição, que asseguram as liberdades de expressão, de informação e de comunicação em geral. 6. DIPLOMA DE CURSO SUPERIOR COMO EXIGÊNCIA PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE JORNALISTA. RESTRIÇÃO INCONSTITUCIONAL ÀS LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE INFORMAÇÃO. As liberdades de expressão e de informação e, especificamente, a liberdade de imprensa, somente podem ser restringidas pela lei em hipóteses excepcionais, sempre em razão da proteção de outros valores e interesses constitucionais igualmente relevantes, como os direitos à honra, à imagem, à privacidade e à personalidade em geral. Precedente do STF: ADPF nº 130, Rel. Min. Carlos Britto. A ordem constitucional apenas admite a definição legal das qualificações profissionais na hipótese em que sejam elas estabelecidas para proteger, efetivar e reforçar o exercício profissional das liberdades de expressão e de informação por parte dos jornalistas. Fora desse quadro, há patente inconstitucionalidade da lei. **A exigência de diploma de curso superior para a prática do jornalismo** - o qual, em sua essência, é o desenvolvimento profissional das liberdades de expressão e de informação - **não está autorizada pela ordem constitucional, pois constitui uma restrição, um impedimento, uma verdadeira supressão do pleno, incondicionado e efetivo exercício da liberdade jornalística,** expressamente proibido pelo art. 220, § 1º, da Constituição. 7. PROFISSÃO DE JORNALISTA. ACESSO E EXERCÍCIO. CONTROLE ESTATAL VEDADO PELA ORDEM CONSTITUCIONAL. PROIBIÇÃO CONSTITUCIONAL QUANTO À CRIAÇÃO DE ORDENS OU CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL. No campo da profissão de jornalista, não há espaço para a regulação estatal quanto às

qualificações profissionais. O art. 5º, incisos IV, IX, XIV, e o art. 220, não autorizam o controle, por parte do Estado, quanto ao acesso e exercício da profissão de jornalista. Qualquer tipo de controle desse tipo, que interfira na liberdade profissional no momento do próprio acesso à atividade jornalística, configura, ao fim e ao cabo, controle prévio que, em verdade, caracteriza censura prévia das liberdades de expressão e de informação, expressamente vedada pelo art. 5º, inciso IX, da Constituição. A impossibilidade do estabelecimento de controles estatais sobre a profissão jornalística leva à conclusão de que não pode o Estado criar uma ordem ou um conselho profissional (autarquia) para a fiscalização desse tipo de profissão. O exercício do poder de polícia do Estado é vedado nesse campo em que imperam as liberdades de expressão e de informação. Jurisprudência do STF: Representação n.º 930, Redator p/ o acórdão Ministro Rodrigues Alckmin, DJ, 2-9-1977. 8. JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. POSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS - OEA. A Corte Interamericana de Direitos Humanos proferiu decisão no dia 13 de novembro de 1985, declarando que a obrigatoriedade do diploma universitário e da inscrição em ordem profissional para o exercício da profissão de jornalista viola o art. 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que protege a liberdade de expressão em sentido amplo (caso "La colegiación obligatoria de periodistas" - Opinião Consultiva OC-5/85, de 13 de novembro de 1985). Também a Organização dos Estados Americanos - OEA, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, entende que a exigência de diploma universitário em jornalismo, como condição obrigatória para o exercício dessa profissão, viola o direito à liberdade de expressão (Informe Anual da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de 25 de fevereiro de 2009). RECURSOS EXTRAORDINÁRIOS CONHECIDOS E PROVIDOS.

(RE 511961/SP - Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 17.06.2009. Órgão julgador: Tribunal Pleno - DJE-213, divulgação: 12.11.2009)

DIREITO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO PROFISSIONAL E LIBERDADE DE EXPRESSÃO. EXIGÊNCIA DE INSCRIÇÃO EM CONSELHO PROFISSIONAL. EXCEPCIONALIDADE. ARTS. 5º, IX e XIII, DA CONSTITUIÇÃO. **Nem todos os ofícios ou profissões podem ser condicionadas ao cumprimento de condições legais para o seu exercício. A regra é a liberdade. Apenas quando houver potencial lesivo na atividade é que pode ser exigida inscrição em conselho de fiscalização profissional.** A atividade de músico prescinde de controle. Constitui, ademais, manifestação artística protegida pela garantia da liberdade de expressão.

(RE 414426 - Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgamento: 01.08.2011. Órgão julgador: Tribunal Pleno - DJE-194, divulgação: 10.10.2011)

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E REGULATÓRIO. **PROIBIÇÃO DO LIVRE EXERCÍCIO DA ATIVIDADE DE TRANSPORTE INDIVIDUAL DE PASSAGEIROS. INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA LIVRE INICIATIVA E DO VALOR SOCIAL DO TRABALHO (ART. 1º, IV), DA LIBERDADE PROFISSIONAL (ART. 5º, XIII), DA LIVRE CONCORRÊNCIA (ART. 170, CAPUT), DA DEFESA DO CONSUMIDOR (ART. 170, V) E DA BUSCA PELO PLENO EMPREGO (ART. 170, VIII). IMPOSSIBILIDADE DE ESTABELECIMENTO DE RESTRIÇÕES DE ENTRADA EM MERCADOS. MEDIDA DESPROPORCIONAL. NECESSIDADE DE REVISÃO JUDICIAL. MECANISMOS DE FREIOS E CONTRAPESOS. ADPF JULGADA PROCEDENTE.**

1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível em face de lei municipal, adotando-se como parâmetro de controle preceito fundamental contido na Carta da República, ainda que também cabível em tese o controle à luz da Constituição Estadual perante o Tribunal de Justiça competente. 2. A procuração sem poderes específicos para ajuizar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode ser regularizada no curso do processo, mercê da instrumentalidade do Direito Processual. 3. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental não carece de interesse de agir em razão da revogação da norma objeto de controle, máxime ante a necessidade de fixar o regime aplicável às relações jurídicas estabelecidas durante a vigência da lei, bem como no que diz respeito a leis de idêntico teor aprovadas em outros Municípios. Precedentes: ADI 3306, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/03/2011; ADI 2418, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 04/05/2016; ADI 951 ED, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016; ADI 4426, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 09/02/2011; ADI 5287, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18/05/2016. 4. A União possui competência privativa para legislar sobre “diretrizes da política nacional de transportes”, “trânsito e transporte” e “condições para o exercício de profissões” (art. 22, IX, XI e XVI, da CRFB), sendo vedado tanto a Municípios dispor sobre esses temas quanto à lei ordinária federal promover a sua delegação legislativa para entes federativos menores, considerando que o art. 22, parágrafo único, da Constituição faculta à Lei complementar autorizar apenas os Estados a legislar sobre questões específicas das referidas matérias. Precedentes: ADI

3136, Relator(a): Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2006, DJ 10/11/2006; ADI 2.606, Rel. Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ de 07/02/2003; ADI 3.135, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJ de 08/09/2006; e ADI 3.679, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 03/08/2007; ARE 639496 RG, Relator(a): Min. Cezar Peluso, julgado em 16/06/2011; ADI 3049, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 04/06/2007. 5. O motorista particular, em sua atividade laboral, é protegido pela liberdade fundamental insculpida no art. 5º, XIII, da Carta Magna, submetendo-se apenas à regulação proporcionalmente definida em lei federal, pelo que o art. 3º, VIII, da Lei Federal n.º 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) e a Lei Federal n.º 12.587/2012, alterada pela Lei n.º 13.640 de 26 de março de 2018, garantem a operação de serviços remunerados de transporte de passageiros por aplicativos. 6. A liberdade de iniciativa garantida pelos artigos 1º, IV, e 170 da Constituição brasileira consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República e é característica de seletivo grupo das Constituições ao redor do mundo, por isso que não pode ser amesquinhada para afastar ou restringir injustificadamente o controle judicial de atos normativos que afrontem liberdades econômicas básicas. 7. O constitucionalismo moderno se fundamenta na necessidade de restrição do poder estatal sobre o funcionamento da economia de mercado, sobrepondo-se o Rule of Law às iniciativas autoritárias destinadas a concentrar privilégios, impor o monopólio de meios de produção ou estabelecer salários, preços e padrões arbitrários de qualidade, por gerarem ambiente hostil à competição, à inovação, ao progresso e à distribuição de riquezas. Literatura: ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James. Por que as nações fracassam – As origens do poder, das prosperidade e da pobreza. Trad. Cristiana Serra. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 8. A teoria da escolha pública (public choice) vaticina que o processo político por meio do qual regulações são editadas é frequentemente capturado por grupos de poder interessados em obter, por essa via, proveitos superiores ao que seria possível em um ambiente de livre competição, porquanto um recurso político comumente desejado por esses grupos é o poder estatal de controle de entrada de novos competidores em um dado mercado, a fim de concentrar benefícios em prol de poucos e dispersar prejuízos por toda a sociedade. Literatura: STIGLER, George. “The theory of economic regulation”. in: The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No. 1 (Spring,1971). **9. O exercício de atividades econômicas e profissionais por particulares deve ser protegido da coerção arbitrária por parte do Estado, competindo ao Judiciário, à luz do sistema de freios e contrapesos estabelecidos na Constituição brasileira, invalidar atos normativos que estabeleçam restrições desproporcionais à livre iniciativa e à liberdade profissional.**

Jurisprudência: RE nº 414426 Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011; RE 511961, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2009. 10. O sistema constitucional de proteção de liberdades goza de prevalência *prima facie*, devendo eventuais restrições ser informadas por um parâmetro constitucionalmente legítimo e adequar-se ao teste da proporcionalidade, exigindo-se ônus de justificação regulatória baseado em elementos empíricos que demonstrem o atendimento dos requisitos para a intervenção. 11. A norma que proíbe o “uso de carros particulares cadastrados ou não em aplicativos, para o transporte remunerado individual de pessoas” configura limitação desproporcional às liberdades de iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da CRFB) e de profissão (art. 5º, XIII, da CRFB), a qual provoca restrição oligopolística do mercado em benefício de certo grupo e em detrimento da coletividade. Ademais, a análise empírica demonstra que os serviços de transporte privado por meio de aplicativos não diminuíram o mercado de atuação dos táxis. 12. O arcabouço regulatório dos táxis no Brasil se baseia na concessão de títulos de permissão a um grupo limitado de indivíduos, os quais se beneficiam de uma renda extraordinária pela restrição artificial do mercado, de modo que o ativo concedido não corresponde a qualquer benefício gerado à sociedade, mas tão somente ao cenário antinatural de escassez decorrente da limitação governamental, sendo correto afirmar que os princípios constitucionais da igualdade (art. 5º, caput), da livre iniciativa (artigos 1º, IV, e 170) e da livre concorrência (art. 173, § 4º) vedam ao Estado impedir a entrada de novos agentes no mercado para preservar a renda de agentes tradicionais. Jurisprudência: ADI 5062, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2016. 13. **A proibição legal do livre exercício da profissão de transporte individual remunerado afronta o princípio da busca pelo pleno emprego, insculpido no art. 170, VIII, da Constituição, pois impede a abertura do mercado a novos entrantes, eventualmente interessados em migrar para a atividade como conseqüência da crise econômica, para promover indevidamente a manutenção do valor de permissões de táxi.** 14. A captura regulatória, uma vez evidenciada, legitima o Judiciário a rever a medida suspeita, como instituição estruturada para decidir com independência em relação a pressões políticas, a fim de evitar que a democracia se torne um regime serviente a privilégios de grupos organizados, restando incólume a Separação dos Poderes ante a atuação dos freios e contrapesos para anular atos arbitrários do Executivo e do Legislativo. 15. A literatura do tema assenta que, verbis: “não há teoria ou conjunto de evidências aceitos que atribuam benefícios sociais à regulação que limite a entrada e a competição de preços” (POSNER, Richard A. "The Social Costs of Monopoly and Regulation". In: The Journal of Political Economy, Vol. 83, No. 4 (Aug., 1975), pp. 807-

828). Em idêntico prisma: SHLEIFER, Andrei. The Enforcement Theory of Regulation. In: The Failure of Judges and the Rise of Regulators. Cambridge: The MIT Press, 2012. p. 18; GELLHORN, Walter. “The Abuse of Occupational Licensing”. In: 44 U. Chi. L. Rev. 6 1976-1977. 16. A evolução tecnológica é capaz de superar problemas econômicos que tradicionalmente justificaram intervenções regulatórias, sendo exemplo a sensível redução de custos de transação e assimetria de informação por aplicativos de transporte individual privado, tornando despicinda a padronização dos serviços de táxi pelo poder público. Literatura: MACKAAY, Ejan. Law and Economics for Civil Law Systems. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 17. Os benefícios gerados aos consumidores pela atuação de aplicativos de transporte individual de passageiros são documentados na literatura especializada, que aponta, mediante métodos de pesquisa empírica, expressivo excedente do consumidor (consumer surplus), consistente na diferença entre o benefício marginal na aquisição de um bem ou serviço e o valor efetivamente pago por ele, a partir da interação entre a curva de demanda e o preço de mercado, por isso que a proibição da operação desses serviços alcança efeito inverso ao objetivo de defesa do consumidor imposto pelos artigos 5º, XXXII, e 170, V, da Constituição. 18. A Constituição impõe ao regulador, mesmo na tarefa de ordenação das cidades, a opção pela medida que não exerça restrições injustificáveis às liberdades fundamentais de iniciativa e de exercício profissional (art. 1º, IV, e 170; art. 5º, XIII, CRFB), sendo inequívoco que a necessidade de aperfeiçoar o uso das vias públicas não autoriza a criação de um oligopólio prejudicial a consumidores e potenciais prestadores de serviço no setor, notadamente quando há alternativas conhecidas para o atingimento da mesma finalidade e à vista de evidências empíricas sobre os benefícios gerados à fluidez do trânsito por aplicativos de transporte, tornando patente que a norma proibitiva nega “ao cidadão o direito à mobilidade urbana eficiente”, em contrariedade ao mandamento contido no art. 144, § 10, I, da Constituição, incluído pela Emenda Constitucional nº 82/2014. 19. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada procedente para declarar inconstitucional a Lei Municipal de Fortaleza nº 10.553/2016, por ofensa aos artigos 1º, IV; 5º, caput, XIII e XXXII; 22, IX, XI e XVI; 144, § 10, I; 170, caput, IV, V e VIII; e 173, § 4º, todos da Carta Magna.

(ADPF 449 - Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 08.05.2019. Órgão julgador: Tribunal Pleno - DJE-190, divulgação: 20.08.2019)

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO FUNDAMENTAL (ADPF). DIREITO CONSTITUCIONAL. ART. 36, A, §§ 1º E 2º, DO DECRETO 21.981/1932. LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL. RESTRIÇÕES. LEILOEIRO. VEDAÇÃO AO

EXERCÍCIO DO COMÉRCIO E À CONSTITUIÇÃO DE SOCIEDADE. INTERESSE PÚBLICO. **ADEQUAÇÃO. RAZOABILIDADE.** CONSTITUCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA. 1. **É legítima restrição legislativa ao exercício profissional quando indispensável à viabilização da proteção de bens jurídicos de interesse público igualmente resguardados pela própria Constituição, de que são exemplos a segurança, a saúde, a ordem pública, a incolumidade individual e patrimonial. Para tanto, requer-se que a disciplina legislativa tendente a condicionar o exercício profissional atenda aos critérios de adequação e de razoabilidade e seja justificada por razão de interesse público e sustentada em parâmetros técnicos idôneos à mitigação de riscos sociais próprios do exercício da profissão. Precedente.** 2. As restrições dispostas no art. 36, “a”, §§ 1º e 2º, do Decreto 21.981/1932, perseguem fins legítimos de interesse público, na medida em que, dada a relevância das atribuições de leiloeiros, relacionadas à administração da hasta pública e à alienação dos bens de terceiros, visam a coibir conflitos de interesse, ou seja, a garantir a atuação profissional proba, livre de ingerências que possam comprometer o desempenho de suas funções. 3. Não havendo restrição legislativa ao exercício da profissão de leiloeiro para além de incompatibilidades que lhe são próprias, as normas questionadas não se mostram injustificadas, arbitrárias ou excessivas para o fim a que se propõem, razão pela qual não há falar na alegada ofensa ao valor social do trabalho e ao livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, consagrados nos arts. 1º, IV e 5º, XIII, da Constituição da República. 4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente.

(ADPF 419 - Relator: Min. Edson Fachin. Julgamento: 15.12.2020. Órgão julgador: Tribunal Pleno - DJE-023, divulgação: 05.02.2021)

14. No presente caso, os dispositivos legais questionados contrariam tal entendimento. A proibição das atividades de pesca profissional em Mato Grosso é desproporcional e carente de parâmetros técnicos adequados. Além disso, os alegados bens de interesse público, cuja proteção justificaria a medida extrema de proibição, não estão em risco. No Estado, os estoques pesqueiros estão estáveis, como aponta documento oficial do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. E ainda que estivessem ameaçados, a medida correta para sua proteção seria a proibição da implementação de hidrelétricas e a contenção do desmatamento e da poluição na região, conforme passamos a demonstrar.

A) Inocorrência de risco aos bens de interesse público que, alegadamente, justificaram a elaboração dos dispositivos questionados: o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade afirma que o Pintado está conservado no Mato Grosso e que são os barramentos (e não a pesca) a principal ameaça.

15. Em janeiro de 2023, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio publicou o *Plano de Recuperação do Surubim ou Pintado*, por meio da Portaria nº 355 de 27 de janeiro de 2023. O *Pintado* é uma espécie com alta ocorrência em Mato Grosso e em outros estados da federação. Foi incluído na lista de espécies ameaçadas em 2022 (Portaria MMA nº 148/2022). Entretanto, **no citado plano de recuperação, há reconhecimento expresso que a população se encontra conservada no Mato Grosso (bacia hidrográfica do Alto Paraguai).** Conforme se lê:

“Em vista do que foi apresentado neste documento, os resultados de pesquisas e as estimativas de desembarque pesqueiro disponíveis atualmente indicam que **a subpopulação do pintado**, *Pseudoplatystoma corruscans*, **encontra-se conservada na bacia do alto Paraguai**, constituindo recursos de grande importância econômica e social para a manutenção da pesca profissional artesanal, da pesca amadora e setor turístico pesqueiro, contribuindo, também, para a pesca de subsistência na bacia. Vale destacar que a conservação do pintado, assim como das demais espécies migradoras de longa distância, deve-se, principalmente à conservação da bacia do alto Paraguai, onde as principais rotas migratórias desses peixes estão livres de barramentos, bem como às medidas de ordenamento pesqueiro vigentes no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul” (p. 53 - grifamos).

16. O *Pintado* é uma espécie migratória que, assim como outras espécies migratórias de ocorrência no Mato Grosso, desperta interesse dos pescadores profissionais. O fato de o ICMBio reconhecer que o *Pintado* está conservado no Mato

Grosso, embora seja uma espécie ameaçada em outros estados, é um forte indicativo de que os estoques pesqueiros estão saudáveis em Mato Grosso. De tal modo, não se sustenta a alegação da necessidade de se proibir a pesca comercial para se proteger o meio ambiente (bem jurídico de interesse público).

17. Ademais, o órgão ambiental federal reconheceu que as medidas de conservação já em vigor são suficientes, no momento, para a conservação da espécie, recomendado, apenas: (i) o monitoramento da espécie por período de 24 meses e (ii) uma reavaliação do tamanho mínimo dos peixes capturáveis, visto que uma proteção maior sobre espécimes de menor tamanho poderia contribuir para a reprodução do *Pintado*.

18. Ou seja, órgão ambiental federal não proibiu a pesca. Muito pelo contrário, reconheceu que a principal ameaça sobre a espécie são os barramentos, por interromperem as rotas migratórias. Conforme se lê:

“O Plano recomenda a manutenção da pesca ordenada do surubim pintado em todas as suas bacias de ocorrência, por um período de 24 meses após a sua publicação, quando nova avaliação desta recomendação será amplamente discutida e conduzida pelo MMA. Não será necessária nova norma de ordenamento de forma imediata, visto que as regras vigentes contribuem para o uso sustentável da espécie. A principal ação de recuperação do Plano é a ampliação e o fortalecimento das iniciativas de monitoramento pesqueiro da espécie” (p. 4). (...)

“Principais ameaças à espécie: presença de barramentos que interrompem as rotas migratórias, hibridização com congêneres e afins, e em menor grau a sobrepesca” (p. 7). (...)

“Tendo em vista que a pesca não é a principal ameaça sobre as populações de surubim pintado em nenhuma das suas bacias de distribuição, não foram identificadas ações consideradas emergenciais para o ordenamento pesqueiro imediato da atividade pesqueira. Nesse sentido, o conjunto de normas existentes, sobretudo no âmbito federal, foi considerado adequado para o manejo e uso sustentável da espécie numa primeira

avaliação. No entanto, durante a implementação do Plano, caso se evidencie a necessidade de novas normativas de ordenamento pesqueiro, novos esforços serão realizados no sentido de preencher as lacunas” (p. 63). (...)

“Recomendação 1: Articular com os órgãos competentes para que os resultados da análise integrada constante na Nota Técnica Conjunta N. 03/2020/SPR/SER – ANA, de 31/05/2020, sejam considerados nos planejamentos energéticos da bacia do alto Paraguai.

“(…) Justificativa: Estes estudos foram elaborados para subsidiar o Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai (PRH Paraguai), cujos resultados estão alinhados com dois fundamentos da Política Nacional de Recursos Hídricos: – proporcionar o uso múltiplo das águas e adotar a bacia hidrográfica como unidade territorial de implementação. Portanto, manter as rotas dos peixes migradores livres de barramentos é uma condição necessária para a conservação dos estoques pesqueiros e, por conseguinte, para a manutenção da pesca em suas diferentes modalidades e de toda a cadeia produtiva do turismo pesqueiro no Pantanal e na bacia do alto Paraguai. Para a efetiva conservação do pintado e demais espécies migradoras da bacia do alto Paraguai, recomendamos, veementemente, que a Federação e os Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul considerem nas medidas regulatórias dos recursos hídricos, bem como no processo de licenciamento, o zoneamento ambiental apresentado nos resultados dos Estudos de avaliação dos efeitos da implantação de empreendimentos hidrelétricos na bacia do alto Paraguai, realizados de 2016 a 2020 junto a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico - ANA. Esses resultados estão sintetizados na “Análise integrada”, Nota Técnica Conjunta Nº 03/2020/SPR/SER – ANA de 31/05/2020, que define: (1) “Áreas com Conflito Regional ou Local”, com 30% dos empreendimentos propostos, localizados sobre as principais rotas migratórias dos peixes, as quais, necessariamente, devem ser mantidas livres de barramentos; e (2) “Áreas Não Estratégicas” para manutenção dos estoques pesqueiros, onde se localizam 69% dos empreendimentos propostos, que devem ser avaliadas no licenciamento ambiental, uma vez que podem ser estratégicas para conservação da biodiversidade, abrigo de espécies endêmicas e para manutenção de processos ecológicos relevantes.

Indicador: Até março de 2017 havia 47 empreendimentos hidrelétricos em

operação ou em construção na bacia do alto Paraguai e 133 empreendimentos estavam propostos em diferentes estágios de licenciamento. Conforme apontado no Zoneamento, o equivalente a 30% dos 133 empreendimentos propostos estão localizados nas “Áreas com Conflito Regional ou Local”, isto é, sobre as principais rotas migratórias dos peixes, as quais, necessariamente, devem ser mantidas livres de barramentos.

Recomendação 3: avaliar a pertinência, viabilidade e estudos necessários para ajustar ou padronizar medidas de tamanhos mínimos e para estabelecer tamanho máximo de captura dos indivíduos” (p. 67).

19. A comunidade científica também foi categórica ao afirmar que as medidas de ordenamento pesqueiro em vigor são suficientes para a proteção dos peixes no Mato Grosso, que estão devidamente conservados, e que a principal ameaça são os barramentos e a degradação ambiental ocasionada pelo desmatamento e poluição hídrica. Em Nota (doc. 4), a **Sociedade Brasileira de Ictiologia** afirmou: “(...) *as normas vigentes de ordenamento pesqueiro, que definem o defeso, tamanhos mínimos de captura, aparelhos de captura e cotas de captura, estão contribuindo para a conservação dos estoques pesqueiro e, conseqüentemente, para a pesca sustentável. Importante ressaltar que os maiores impactos gerados à ictiofauna e à pesca no estado de Mato Grosso são oriundos de alterações ambientais e degradação de habitats, tais como instalação de empreendimentos hidrelétricos, fontes poluidoras diversas e perda de qualidade ambiental decorrentes do mal uso do solo, assoreamentos dos rios e desmatamentos*”.

20. Em Nota Técnica (doc. 5) apresentada no processo legislativo que resultou na Lei estadual 12.197/2023, um **grupo de pesquisadores, professores de universidades federais e membros do Conselho Estadual de Pesca do Mato Grosso** argumentou que os dados científicos disponíveis indicam: (i) estabilidade dos estoques pesqueiros nas regiões do estado cujos rios ainda estão livres de barramentos (como a bacia hidrográfica do Alto Paraguai, que tem cerca de metade de sua área localizada no Mato Grosso) e (ii) pressão sobre a ictiofauna nas áreas de influência de empreendimentos hidrelétricos. Conforme se lê da referida nota técnica:

“Os estudos de ictiofauna, pesca e pescadores realizados nas bacias hidrográficas de Mato Grosso, demonstram a necessidade de pesquisa, monitoramento socioambiental e do estado dos recursos pesqueiros, para a sua conservação no tempo e espaço de uso e manejo social. Os estudos realizados não propõem ou sugerem a proibição da pesca por cinco anos ou moratória da pesca.

“A Avaliação dos Efeitos da Implantação de Empreendimentos Hidrelétricos na Região Hidrográfica do Paraguai e para Suporte à Elaboração do Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica do Paraguai – PRH-Paraguai evidenciam os locais de reprodução dos peixes, potencial de ovos e larvas, potencial de captura do estoque destinado a várias modalidades de pesca, os dados indicam que a pesca está vigorosa na Bacia do Alto Paraguai, em outras palavras tem um estoque pesqueiro viável a aquisição do pescado pelo pescador (ANA,2020). (...)

“Na pesca continental o recurso pesqueiro disponível a pescaria, depende de vários atributos biológicos, ecológicos, econômicos e políticos, para inferir sofre capacidade de suporte, estoque pesqueiro disponível a pesca, necessita de pesquisa e monitoramento contínuo, porém fica evidente no estudo ANA, 2020 no caso da BAP, que os peixes não estão acabando, têm ovos e larvas e os peixes se reproduzindo, e não há necessidade de moratória da pesca em MT, mais sim a necessidade de ampliar pesquisas, monitoramento e fiscalização, e se possível investir em outra matriz energética, que não depaupere a reprodução, recrutamento e migração dos peixes, em outras palavras, não investir em construir hidrelétricas na BAP, para os peixes nativos serem conservados. (...)

“O estudo de caso acima, demonstra, que dentre os principais fatores de pressão sobre a ictiofauna da sub-bacia do rio Arinos **não está** a pesca artesanal, amadora, subsistência, demonstrando que não há necessidade de suspender a pesca por cinco anos nos rios da região. Mas sim, recomendam as pesquisas ictiológicas que incluam esforços amostrais necessários para uma caracterização robusta da abundância, diversidade e grau de endemismo de espécies da ictiofauna nas sub-bacias do Arinos e dos Peixes. Implementar sistemas de monitoramento da fauna aquática, peixes e pesca que permitam o entendimento dos impactos das barragens existentes, propostas e planejadas no sistema da bacia do rio Tapajós. (Athayde et al., 2022).

21. Por sua vez, o **Ministério da Pesca e Aquicultura**, por meio da Nota Técnica Conjunta nº 01/2023/SNPI/SNPA/SERMOP (doc. 6), destacou o seguinte: *“considerando que a grande maioria dos recursos pesqueiros do Estado do Mato Grosso são espécies migradoras, os barramentos causados pelas usinas hidrelétricas em conjunto com os altos níveis de poluição e degradação ambiental causados por empreendimentos agrícolas, representam verdadeiramente uma ameaça aos estoques pesqueiros do Estado, diferente da atividade pesqueira artesanal.”* Referida Nota, construída especificamente para a presente controvérsia, também salientou que “nas três bacias hidrográficas em que o território do mato-grossense está inserido não há evidências científicas que indiquem uma redução dos estoques pesqueiros devido à sobrepesca”.

22. Portanto, as evidências acima, produzidas por órgãos públicos e especialistas no assunto, demonstram que os alegados bens de interesse público (conservação dos peixes), cuja proteção justificaria a medida extrema de proibição da pesca, não estão em risco.

23. Inexistindo bens de interesse público a justificar a restrição às atividades de pesca profissional, os dispositivos legais que proibiram a atividade padecem de inegável inconstitucionalidade, conforme firme entendimento jurisprudencial do STF.

B) Desproporção e inadequação técnica: medidas menos gravosas que poderiam ser adotadas para se proteger o meio ambiente com mais eficiência., na hipótese de haver risco a tais bens de interesse público

24. Em sua versão original, a Lei nº 9.096/2009 já estabelecia diversas restrições para conciliar a proteção dos peixes com a pesca profissional. Proibia a pesca em certos meses do ano para garantir a reprodução dos cardumes (período do defeso ou piracema). Proibia o uso de apetrechos impactantes. Obrigava a observância de medidas mínimas dos peixes capturáveis. Determinava quota máxima semanal de

pescados por pescador. A legislação federal também impõe uma série de medidas de restrição à pesca para compatibilizar a atividade com a conservação ambiental. Tais medidas têm se mostrado eficazes, como reconhecido pelo próprio ICMBio, no *Plano de Recuperação do Pintado*, citado acima.

25. No Mato Grosso, por força do disposto na Lei estadual nº 9.096/2009 e alterações subsequentes, o exercício da pesca profissional depende de prévio cadastramento das pessoas físicas ou jurídicas no Cadastro Geral das Atividades de Pesca (art. 12). Além disso, também devem estar previamente inscritos no Registro Geral da Pesca (art. 11). A pesca sem cadastro constitui infração administrativa punível (art. 47).

26. Para transportar, armazenar e comercializar o pescado, os pescadores profissionais precisam obter **Declaração de Pesca Individual (DPI)**, documento personalíssimo necessário para comprovação da atividade da pesca profissional no Estado de Mato Grosso (art. 20, parágrafo 2º).

27. **A quantidade de pescado capturável pelos pescadores profissionais também é limitada, como forma de evitar a sobrepesca: 125 Kg (cento e vinte e cinco quilogramas) por semana, no máximo** (art. 21).

28. Além disso, a Lei também estabelece **tamanhos mínimos para a captura das principais espécies de peixes** para cada uma das bacias hidrográficas do Estado (art. 28). Os anexos da Lei orientam os pescadores sobre as medidas de cada indivíduo pescado, de acordo com as características das espécies. Os exemplares capturados abaixo do tamanho mínimo devem ser apreendidos e doados, ficando proibida sua comercialização (art. 28, parágrafo 3º).

29. **Para evitar a pesca predatória no Mato Grosso**, a Lei proíbe a extração de recursos pesqueiros: (i) nos lugares e épocas interditadas pelos órgãos competentes e (ii) a 200m a jusante e a montante de barragens, cachoeiras e corredeiras, escadas de peixes e desembocaduras de baías. Além disso, proíbe: (i) a captura de iscas vivas e de

peixes nativos para fins ornamentais e de aquarofilia a 1.000 metros de ninhais e (ii) a captura de espécies, tamanhos e em quantidade proibidos pela legislação (art. 25).

30. Pela mesma razão, as atividades pesqueiras no Mato Grosso não podem ser exercidas com aparelhos, métodos ou técnicas e apetrechos com alto potencial de impacto sobre a biodiversidade, que acabaram por ser proibidos pela legislação (art. 25).

31. Ademais, é proibido o exercício de qualquer modalidade de pesca durante o **período de defeso, que vigora entre os meses de novembro e fevereiro** (art. 27). O defeso, com respaldo na Lei Federal nº 11.959/2009 e Lei Federal nº 10.779/2003, consiste na paralisação temporária da pesca para a preservação das espécies, tendo como motivação a reprodução e/ou recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes.

32. Ademais, outros dispositivos normativos federais instituíam períodos de proibição mais específicos para certas espécies e para certas localidades, nas bacias hidrográficas do Mato Grosso. Confira:

Portaria IBAMA nº 48, de 5 de novembro de 2007, estabelece as normas de pesca para o período de proteção à reprodução natural dos peixes, na bacia hidrográfica do rio Amazonas, nos rios da Ilha do Marajó, e na bacia hidrográfica dos rios Araguari, Flexal, Cassiporé, Calçoene, Cunani e Uaçá no Estado do Amapá.

Instrução Normativa Interministerial nº 10, de 3 de março de 2017, estabelece o período de 1º de outubro a 31 de janeiro, como período de defeso da piracema, no Estado de Mato Grosso, nos rios das bacias hidrográficas dos rios Amazonas, Araguaia-Tocantins e Paraguai.

Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 12, de 25 de outubro de 2011, estabelece normas gerais à pesca e no período de defeso para a bacia hidrográfica do rio Araguaia.

Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 13, de 25 de outubro de 2011, estabelece normas gerais à pesca para bacia hidrográfica do rio Tocantins e período de defeso para as bacias hidrográficas dos rios Tocantins e Gurupi.

Instrução Normativa IBAMA n° 201, de 22 de outubro de 2008, proíbe a pesca na bacia hidrográfica do rio Paraguai, nos estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, no período de 5 de novembro ao último dia do mês de fevereiro, anualmente, para proteção à reprodução natural dos peixes.

Instrução Normativa MMA n° 35, de 29 de setembro de 2005, fica proibido, anualmente, no período de 1° de outubro a 31 de março, a pesca, o transporte, a armazenagem, o beneficiamento e a comercialização do tambaqui (*Colossoma macropomum*) na bacia hidrográfica do rio Amazonas.

Instrução Normativa MMA n° 24, de 4 de julho de 2005, proíbe, anualmente, na bacia hidrográfica dos rios Araguaia-Tocantins, a captura, o transporte, a comercialização e a armazenagem do pirarucu (*Arapaima gigas*), no período de 1° de outubro a 31 de março.

33. Certas espécies de maior interesse pesqueiro – seja para pesca profissional seja para a amadora – não podem ser capturadas nos rios do Estado do Mato Grosso, para se evitar a sobrepesca. A Lei estadual n° 9.096/2009 veda captura, comercialização e transporte do **Dourado** (*Salminus Brasiliensis*) e **Piraíba** (*Brachyplatystoma Filamentosum*), espécies migratórias muito visadas por essas modalidades de pesca (art. 17-A).

34. O Conselho Estadual da Pesca (CEPESCA) do Mato Grosso, órgão deliberativo, com composição paritária, e responsável pelo assessoramento do Poder Executivo na formulação da política estadual de pesca, também editou resoluções que visam a conservação dos estoques pesqueiros. A Resolução CEPESCA n° 02/2018 estabelece restrições à pesca amadora e comercial no entorno da Estação Ecológica de Taiamã, atendendo à demanda das instituições e usuários do entorno da Unidade de Conservação.

35. Fica evidente, pelo exposto, que o ordenamento jurídico fornece uma série de institutos adequados para a conservação dos peixes em Mato Grosso. Em eventual cenário de pressão sobre os estoques pesqueiros (o que não é o caso, como se demonstrou acima), em que dados científicos consistentes demonstrassem redução dos estoques pesqueiros em razão de sobrepesca, tais institutos poderiam ser

reforçados, de modo a reduzir a pressão sobre os estoques, aumentando a proteção ambiental.

36. Por exemplo, seria possível ampliar a duração do período do defeso, aumentar as medidas mínimas dos espécimes capturáveis (como recomendou o ICMBio no *Plano de Recuperação do Pintado*), reduzir as quotas semanais por pescadores, criar zonas temporárias de proibição de pesca, proibir a captura de espécies específicas. Ou seja, antes de se adotar medida extrema de proibição geral e irrestrita da pesca comercial pelo período de cinco anos, seria possível adotar medidas mais brandas e mais eficientes, de modo a evitar *feitos socioeconômicos perversos*.

37. Neste ponto, há de se destacar que a proibição da pesca profissional pelo período de cinco anos retirará a principal fonte de sustento e o modo de vida de mais de quinze mil pescadores, o que resultará não apenas em drástica redução das suas fontes de renda, mas também a sua retirada compulsória da previdência social, como se demonstrará mais adiante.

38. Destaque-se, ainda, que o melhor conhecimento científico disponível indica que, na hipótese de haver uma redução dos estoques pesqueiros no Mato Grosso, as principais medidas de conservação a serem adotadas seriam a não implementação de barramentos nos rios (que evitam a reprodução dos peixes migratórios) e a interrupção de desmatamentos e poluição hídrica.

39. Levando tudo isso em consideração, conclui-se que a medida de proibição da pesca profissional é inadequada do ponto de vista técnico e desproporcional do ponto de vista socioambiental. Ainda que a sobrepesca fosse a causa de uma eventual redução dos estoques pesqueiros em Mato Grosso, existem outras medidas que poderiam ser adotadas para a conservação ambiental, sem ocasionar uma restrição ao núcleo essencial da atividade profissional da pesca e sem prejudicar os direitos previdenciários dos pescadores.

40. Por tudo isso, é evidente que os dispositivos legais questionados não atendem os requisitos constitucionais, estabelecidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, para restringir uma atividade profissional lícita, quais sejam: (i) adequação, proporcionalidade e razoabilidade; (ii) justificação em razões de interesse público e (iii) sustentação em parâmetros técnicos idôneos.

41. Como demonstrado, as normas questionadas são desproporcionais, tecnicamente inadequadas e desprovidas de justificação em razões concretas de interesse público. Sendo assim, no presente caso, a restrição à pesca profissional viola os fundamentos republicanos dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, IV); o direito fundamental à liberdade para o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII); e o princípio da busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII).

III.2 – Violação aos princípios da vedação ao retrocesso social, da dignidade humana e dos direitos culturais

42. O princípio da vedação ao retrocesso social, de acordo com a doutrina de José J. Gomes Canotilho⁶, estabelece que “os direitos sociais e económicos (ex.: direito dos trabalhadores, direito à assistência, direito à educação), uma vez alcançados ou conquistados, passam a constituir, simultaneamente, uma *garantia institucional* e um *direito subjectivo*.” (p. 468, grifo do autor). De modo complementar, na lição de Ingo Wolfgang Sarlet⁷, em sentido amplo, o princípio do não retrocesso social coaduna-se em “uma proteção dos direitos contra medidas de cunho restritivo, a todos os direitos fundamentais.” (p. 123). Assim, o princípio do não retrocesso social veda a supressão e a diminuição de direito social já conquistado e materializado, o qual encontra-se sob a égide dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

⁶ José Joaquim Gomes Canotilho. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993.

⁷ Rev. TST, Brasília, vol. 75, n. 3, jul/set, 2009. Disponível em: <http://www.abdpc.com.br/admin/midias/anexos/1440694885.pdf>.

43. O princípio do não retrocesso social está diretamente relacionado com os direitos fundamentais, com destaque àqueles de caráter social, cujo objetivo é a salvaguarda dos direitos sociais já alcançados. Na presente controvérsia, a proibição do transporte, armazenamento e comercialização do pescado nos rios de Mato Grosso pelo período de 05 anos, trazida pelo artigo 19-A da Lei em questão, trouxe como consequência a retirada compulsória de direitos fundamentais dos pescadores e pescadoras artesanais matogrossenses.

44. Nos termos do art. 12, inciso VII, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991, são segurados especiais e obrigatórios da Previdência Social os pescadores e pescadoras artesanais ou a estes assemelhados que fazem da pesca profissão habitual ou principal meio de vida, assim como cônjuge ou companheiro e filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado que, comprovadamente, trabalhem no grupo familiar. Nos termos do § 7º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, a aposentadoria no Regime Geral de Previdência Social é assegurada ao pescador artesanal com 60 anos de idade e à pescadora artesanal com 55 anos de idade. Entretanto, por força do artigo 19-A da lei em questão, a partir de 1º de janeiro de 2024 dar-se-á início à retirada compulsória dos direitos previdenciários dos pescadores e pescadoras artesanais.

45. Conforme a Nota Técnica nº 1 - DPU/DRDH MT/DNDH da Defensoria Pública da União - DPU (doc. 7), a partir de 1º de janeiro de 2024, “pescadores não poderão mais exercer a sua profissão/modo de vida por cinco anos. (Vide art.19-A, §1º). Ao não exercer a profissão de pescador artesanal, não serão mais, a partir de 01 janeiro de 2024, segurados obrigatórios do Regime Geral de Previdência Social-RGPS (art.11 da Lei 8.213/91), ou seja, não terão os direitos assegurados pela Lei 8.213/1991 como aposentadoria, auxílio-doença, salário-maternidade e etc”. Isso porque, conforme destacado na referida Nota Técnica, “para o cômputo das carências dos benefícios da Previdência Social o que será verificado não será a contribuição,

como em outros tipos de segurados obrigatórios do RGPS, mas a comprovação de exercício efetivo da atividade como pescador artesanal. (Vide artigo Artigo 48, § 2º da Lei 8.213/91 e artigo 56, §1º do Decreto 3.048/99)”.

46. É inegável, por isso, o retrocesso social consubstanciado na medida.

47. Ademais, ao se considerar que a atividade pesqueira é um elemento da dimensão existencial dos pescadores e demais comunidades tradicionais, por ser uma atividade de caráter tradicional e relacionada à identidade – conforme também reconhecido pela Defensoria Pública da União, na já citada Nota Técnica –, é evidente que a proibição da pesca profissional pelo período de cinco anos viola o princípio da dignidade humana e também os direitos culturais dos pescadores artesanais, haja vista que serão privados de um elemento central de sua dimensão existencial. Nas palavras da Defensoria Pública da União:

Nessas linhas, são aplicáveis os conceitos, acima mencionados, ao caso prático da Lei 12.197/2023. A partir do pressuposto da atividade pesqueira como elemento de dimensão existencial dos/as pescadores/as e demais comunidades tradicionais, por ser uma atividade de caráter tradicional e relacionada à identidade, aplica-se o dano existencial e o dano ao projeto de vida dessas pessoas. Na medida em que proibir a atividade, necessária para a subsistência econômica desses grupos, irá violar seus direitos de existência, culturais e, principalmente, alterar o modo de vida, a rotina e o projeto de vida pessoal de cada um.

III.3 – A insuficiência do “auxílio pecuniário” como medida de mitigação econômica e existencial ao dano ocasionado pela proibição da pesca profissional

48. A lei questionada não apenas proíbe a pesca comercial, extinguindo, na prática, uma atividade laborativa lícita, que garante a vida digna de um grupo social relevante,

como fulmina, também, a possibilidade de que esse grupo exerça quaisquer outras atividades laborativas. Embora os artigos 46-B e seguintes da citada lei prevejam auxílio pecuniário no valor de um salário mínimo aos pescadores artesanais durante os três primeiros anos da proibição da pesca, o artigo 6, III, do Decreto N° 458/2023 – que regulamenta a Lei Estadual n° 12.197/2023, dispondo sobre os critérios para inscrição no Registro Estadual de Pescadores Profissionais (REPESCA) – proíbe que tal auxílio pecuniário seja pago a quem exerça **“qualquer outra atividade remunerada, ainda que informal”**.

49. Ou seja, para receber um auxílio de um salário-mínimo, o pescador que perdeu sua profissão, sequer poderá complementar a sua renda, buscando atividades adicionais no comércio, na construção civil etc. É como se imperassem duas intoleráveis proibições aos pescadores profissionais: não bastasse estarem impedidos de pescar, se quiserem receber o auxílio de um salário-mínimo, tampouco poderão exercer atividades como pedreiros, comerciantes, domésticos, coletores de iscas ou piloteiros, ou quaisquer outras atividades que costumeiramente desenvolvem. A medida consubstancia a *desvalorização do trabalho* e *afronta a livre iniciativa*.

50. A proibição da pesca pelo período de três a cinco anos constante do artigo 19-A da lei questionada, assim como o previsto no Decreto acima citado, acabará com a dinâmica econômica e cultural dos pescadores artesanais do Mato Grosso, afetando profundamente a vida de mais de 15 mil pessoas, tanto em sua dimensão econômica como existencial. Ainda que se preveja um programa de auxílio (artigo 46-B e seguintes da lei questionada) para essas pessoas – que perderão seus trabalhos e modos de vida –, esse auxílio está muito aquém de atender as necessidades financeiras dos pescadores e de proporcionar a eles garantias relacionadas a preservação da dinâmica social instituída, responsável por dar os contornos da cultura que designa o pescador como símbolo maior de proteção do estado de Mato Grosso. Ainda, para receber o auxílio, os pescadores estão condenados a não exercer qualquer outra atividade laborativa.

51. É evidente que a inadequação, desproporção e indignidade da medida, em tudo contrária aos fundamentos da República.

IV. MEDIDA CAUTELAR

52. Estão presentes os pressupostos para a concessão de medida cautelar. A plausibilidade jurídica do pedido (*fumus boni juris*) está suficientemente demonstrada pelos argumentos deduzidos nesta petição inicial, que encontram amparo na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

53. Perigo na demora processual (*periculum in mora*) reside no fato de que a partir de 1º de janeiro de 2024 toda uma classe social, que conta com mais de quinze mil pessoas, estará proibida de exercer sua atividade laboral e de realizar seu modo de vida, o que, ademais, resultará na sua retirada compulsória da previdência social. O requerimento de tutela de urgência dá-se em vista da possibilidade real e imediata de danos sociais de extrema relevância.

54. É necessário, portanto, que a disciplina inconstitucional imposta pelas normas impugnadas seja o mais rapidamente possível suspensa em sua eficácia, em juízo liminar, na forma do art. 10 da Lei 9.868/1999. Por conseguinte, além de sinal de bom direito, há premência em que essa Corte conceda medida cautelar, a fim de que seja suspensa a eficácia do artigo 19-A da Lei nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso.

V. PEDIDOS

55. Ante o exposto, o PSD, respeitosamente, requer:



- a) A concessão de medida cautelar para suspender os efeitos do artigo 19-A, acrescido à Lei estadual nº 9.096/2002, da Lei nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso;
- b) Em seguida, que se solicite informações ao Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso e ao Governador do Estado de Mato Grosso, bem como a manifestação da Advocacia-Geral da União e do Ministério Público Federal;
- c) No mérito, seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 19-A, 46-B, 46-C e 46-D, acrescido à Lei estadual nº 9.096/2002, da Lei nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso;
- d) Seja comunicada a decisão ao Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso e ao Governador do Estado.

56. Por fim, requer-se a intimação das publicações em nome do advogado que subscreve a presente, Thiago Fernandes Boverio, inscrito na OAB/DF nº 22.432 e OAB/SP nº 321.784, com escritório em Brasília-DF à SHIS QI 27, conjunto 13, casa 15, Lago Sul, CEP 71.675-130, e em São Paulo, na Rua Santo Antônio, 184 – 18º andar, sala 182, Bela Vista – CEP 01314-000 e, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, §2º, do Código de Processo Civil.

Termos em que, pede deferimento.

Brasília-DF, em 16 de novembro de 2023.

THIAGO FERNANDES BOVERIO

OAB/DF Nº 22.432



LISTA DE DOCUMENTOS ANEXOS

- 1. Procuração**
- 2. Cópia integral consolidada da Lei questionada**
- 3. Certidão eleitoral**
- 4. Nota SBI**
- 5. Nota Técnica Pesquisadores**
- 6. Nota MPA**
- 7. Nota Técnica DPU**