



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7471

Requerente: Partido do Movimento Democrático Brasileiro

Requeridos: Governador e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

Relator: Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Ambiental. Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, do Estado de Mato Grosso, que “acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Política da Pesca no Estado de Mato Grosso e dá outras providências”. Proibições referentes a transporte, armazenamento e comercialização do pescado no âmbito em rios do Estado de Mato Grosso pelo período de 05 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024. Mérito. As normas atacadas extrapolam os limites da competência suplementar conferida aos Estados-membros pelo artigo 24, § 2º, da Constituição da República e adentram em matéria relativa à definição e à execução da política pública da pesca e de proteção ambiental, de competência do ente central. Ao impor restrições desproporcionais, o diploma normativo impugnado também afronta o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF), a liberdade do exercício profissional (artigo 5º, inciso XIII, CF) e o exercício dos direitos culturais (artigos 215 e 216, CF), comprometendo, inclusive, a própria proteção do meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal). Inobservância dos subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em razão do ônus excessivo que recai sobre os pescadores, com ofensa ao núcleo essencial de seus direitos econômicos, sociais e culturais. Manifestação pela procedência do pedido formulado pelo requerente.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem,

respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Movimento Democrático Brasileiro, tendo por objeto a Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, do Estado de Mato Grosso, que “*acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Política da Pesca no Estado de Mato Grosso e dá outras providências*”. Eis o teor da lei estadual impugnada:

Art. 1º Ficam acrescentados os incisos XX, XXI e XXII ao art. 2º da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a seguinte redação:

“Art. 2º (...)

XX - período de defeso é a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução (Piracema) e o recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes;

XXI - pesque e solte é a modalidade de pesca esportiva em que o peixe é capturado e devolvido ao meio aquático;

XXII - pesque e pague é a pessoa física ou jurídica que mantém estabelecimento constituído de tanques ou viveiros com peixes para exploração comercial da pesca amadora (...).”

Art. 2º Ficam acrescentados os arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C, seus respectivos incisos e parágrafos, à Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com seguinte redação:

“Art. 4º-A Compete ao Estado de Mato Grosso regulamentar a Política da Pesca e a Atividade Pesqueira no Estado de Mato Grosso, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso:

I - os regimes de acesso;

II - a captura total permissível;

III - o esforço de pesca sustentável;

IV - o período de defeso;

V - as temporadas de pesca;

VI - os tamanhos de captura;

VII - as áreas interditadas ou de reservas;

VIII - as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca;

IX - a capacidade de suporte dos ambientes;

X - as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade;

XI - a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

§ 1º O ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais e de subsistência, visando garantir sua permanência e sua continuidade.

§ 2º Compete ao Estado de Mato Grosso o ordenamento da pesca nas águas continentais de sua respectiva jurisdição, observada a legislação aplicável.

Art. 4º-B A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso deverá criar um observatório para acompanhamento da execução da presente Lei, composta por deputados indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

Parágrafo único O observatório deverá emitir relatórios periódicos.

Art. 4º-C O exercício da atividade pesqueira pode ser proibido de forma transitória, periódica ou permanente, nos termos das normas e leis específicas, para a 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.

Parágrafo único O Estado deverá promover o desenvolvimento de alevinagem de espécies nativas e o incentivo de implantação de tanque geomembrana, tanque-rede e outros modelos de atividades de piscicultura, com objetivo de proteção do processo reprodutivo e manutenção do estoque pesqueiro, podendo firmar convênios e ajustes com entidades públicas e/ou privadas, devendo priorizar a alocação de recursos na Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários - SEAF e Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER).”

Art. 3º(VETADO).

Art. 4º Fica alterado o caput e ficam acrescentados os §§ 1º e 2º ao art. 18 da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 18 Após transcorrido o período de proibição estabelecido pelo art. 19-A desta Lei, será permitido o exercício da pesca profissional às pessoas devidamente registradas no órgão competente.

§ 1º As cotas de captura de pescado e iscas vivas, bem como seus tamanhos mínimos, serão definidos mediante resolução do CEPESCA.

§ 2º Os petrechos permitidos na pesca profissional e suas formas de uso serão estabelecidos por resolução do CEPESCA.”

Art. 5º Fica acrescentada a Seção I ao Capítulo IV - Das Modalidades de Pesca da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a inclusão dos arts. 19-A e 19-B, e seus respectivos parágrafos, com a seguinte redação:

“CAPÍTULO IV

DAS MODALIDADES DE PESCA

(...)

Seção I

Da Proibição para Transporte, Armazenamento e Comercialização do Pescado

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 sobrexplotadas, ameaçadas de sobrexplotação, 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. 19-B A vedação prevista no art. 19-A não se aplica à modalidade pesque e pague, desde que o estabelecimento realize a emissão de nota fiscal dos peixes a serem transportados e armazenados pelo pescador.”

Art. 6º Fica alterado o caput do art. 27, e renumerado o parágrafo único para § 1º, da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, bem como fica acrescido o § 2º ao referido artigo, passando a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 27 Fica proibido o exercício de qualquer modalidade de pesca no Estado de Mato Grosso durante o período de defeso com o objetivo de preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e o recrutamento durante a piracema.

§ 1º Exclui-se do disposto no caput deste artigo a pesca científica previamente autorizada e a pesca desportiva nos rios que fazem divisa com os demais estados da Federação.

§ 2º O período de defeso nos rios do Estado de Mato Grosso será definido por meio de resolução do CEPESCA, considerando estudos técnico-científicos.”

Art. 7º Fica alterado o caput do art. 30, bem como alterado e renumerado o parágrafo único para § 1º, e ficam acrescentados os §§ de 2º a 10 ao referido artigo da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 30 No caso de infração às normas estabelecidas na presente Lei, os infratores serão autuados e os produtos da pesca, petrechos, equipamentos, veículos e as embarcações, objetos da infração administrativa, serão apreendidos, podendo ser declarado o seu perdimento, lavrando-se os respectivos termos e aplicando-se as penalidades previstas em Lei.

§ 1º Os produtos perecíveis apreendidos serão doados de forma imediata para órgãos e entidades públicas de caráter científico, cultural, educacional, hospitalar, penal, militar e social, bem como para outras entidades sem fins lucrativos de caráter beneficente, localizadas preferencialmente no Município da ocorrência da infração.

§ 2º Os petrechos, os equipamentos, os veículos e as embarcações utilizados na prática da infração poderão ser doados aos municípios, utilizados pelos órgãos fiscalizatórios competentes ou vendidos, conforme decisão emitida na ocasião do julgamento.

§ 3º Não havendo prejuízo para a produção da prova dos fatos e comprovado o interesse público ou social, mediante decisão da autoridade ambiental competente, os bens apreendidos deverão ser utilizados preferencialmente pelo município onde ocorreu a infração, ou pelos órgãos ou pelas entidades que atuam na fiscalização ambiental.

§ 4º Na ocasião do julgamento do auto de infração, a autoridade julgadora decidirá sobre a apreensão e o perdimento dos instrumentos, dos equipamentos, dos petrechos, das embarcações e dos veículos de qualquer natureza utilizados na prática da infração, observando as circunstâncias que a motivaram, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

§ 5º Em todas as infrações tipificadas nesta Lei, o agente autuante promoverá a apreensão considerando a totalidade do produto da pesca.

§ 6º No ato da fiscalização ou na ocasião do julgamento do auto de infração, sem prejuízo de outras penalidades, à toda infração a dispositivos desta Lei poderá ser aplicada a suspensão do direito ao exercício da atividade pesqueira pelo período de até 1 (um) ano, devendo a autoridade competente comunicar os órgãos responsáveis.

§ 7º A cassação da licença, permissão, concessão, autorização ou do registro expedido pelo órgão competente dar-se-á:

I - quando, suspenso o direito ao exercício da atividade pesqueira, o infrator exercer atividade de pesca;

II - no caso de reincidência, no prazo de 12 (doze) meses, das infrações previstas nesta Lei;

III - quando condenado judicialmente por delito ambiental.

§ 8º As penalidades de suspensão do direito ao exercício da atividade pesqueira e de cassação da licença, da permissão, da concessão, da autorização ou do registro expedido pelo órgão competente serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade competente em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.

§ 9º Decorrido 1 (um) ano da cassação, o infrator poderá requerer nova licença de pesca, na forma estabelecida pelos órgãos competentes.

§ 10 Ocorrida a suspensão ou cassação de direito ao exercício da atividade pesqueira, os órgãos competentes divulgarão por meio de sistemas on-line, para acesso público, as listas de pessoas com restrições às atividades pesqueiras.”

Art. 8º Ficam alterados os arts. 41, 42, 43, 44, 45 e 46, com seus respectivos parágrafos e incisos, da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 41 Exercer a pesca sem carteira, cadastro, inscrição, autorização, licença, permissão, registro ou qualquer outro documento que autorize a pesca emitido pelo órgão competente ou em desacordo com o obtido, exceto quando se tratar da pesca de subsistência: multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo ou fração do produto da pesca, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para ornamentação.

Art. 42 Exercício da pesca depredatória: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por quilo do produto da pescaria.

Art. 43 Transportar, armazenar, beneficiar, descaracterizar, industrializar ou comercializar pescados ou produtos originados da pesca, sem comprovante de origem ou autorização do órgão competente: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo do produto do pescado. Parágrafo único Incorre nas mesmas multas quem:

I - comercializa, transporta, armazena, beneficia e industrializa pescado proveniente da pesca depredatória ou com características de remoção de marcas;

II - captura, extrai, coleta, transporta, comercializa ou exporta espécimes de espécies ornamentais oriundos da pesca sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida;

III - transporta, armazena, beneficia, descaracteriza, industrializa ou comercializa pescado com peso e/ou espécie em desacordo com a Guia de Trânsito e Armazenamento de Pescado (GTAP), Declaração de Pesca Individual (DPI), ou acima da quantidade permitida;

IV - mantém em estoque e/ou comercializa pescado durante o período de defeso da piracema sem declaração de estoque ou com declaração irregular.

Art. 44 Transportar, comercializar e/ou armazenar isca viva aquática com quantidade e/ou espécie em desacordo com a nota fiscal de compra, quando adquirido de estabelecimentos comerciais, ou do recibo de compra contendo o número da DPI, RGP, quando adquirido de pescador profissional, ou Guia de Trânsito e Armazenamento de Pescado (GTAP) e/ou Declaração de Pesca Individual (DPI): multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 2,00 (dois reais) por unidade de isca viva.

§ 1º Incorre nas mesmas multas quem mantém em estoque e/ou comercializa isca viva durante o período de defeso da piracema sem declaração de estoque ou com declaração irregular, comercializa, transporta e armazena isca viva sem a documentação exigida.

§ 2º O caput deste artigo não se aplica aos pescadores amadores que utilizam iscas vivas aquáticas.

Art. 45 Transportar ou armazenar pescado descaracterizado: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo do produto do pescado. Parágrafo único Incorre nas mesmas multas o estabelecimento comercial que armazenar pescado beneficiado para comercialização ou utilização final acima da quantidade permitida ou sem a Guia de Controle de Pescado ou Nota Fiscal ou Recibo de Compra.

Art. 46 Importar ou exportar quaisquer espécies aquáticas, em qualquer estágio de desenvolvimento, bem como introduzir espécies nativas, exóticas ou não autóctones sem autorização ou licença do órgão competente, ou em desacordo com a obtida: multa de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de espécies aquáticas oriundas de produto de pesca para ornamentação.”

Art. 9º Ficam acrescidos os arts. 46-A, 46-B, 46-C e 46-D e o Capítulo XI-A à Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passa a ter a seguinte redação:

CAPÍTULO XI-A DO REGISTRO ESTADUAL E AUXÍLIO DEFESO AOS PESCADORES PROFISSIONAIS

Seção I

Do Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA

Art. 46-A Fica criado, no âmbito do Estado de Mato Grosso, o Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA.

§ 1º O Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA será de competência da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania - SETASC.

§ 2º Serão registrados no REPESCA os pescadores profissionais que comprovarem que faziam da pesca artesanal, nos rios do Estado de Mato Grosso, sua profissão exclusiva, principal meio de vida e única fonte de renda, até a data de publicação desta Lei.

§ 3º A inscrição no Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA não isenta o pescador de estar inscrito no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, conforme Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

§ 4º O Estado de Mato Grosso deverá regulamentar o Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA em até 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

Seção II

Do Auxílio Pecuniário aos Pescadores Profissionais Artesanais do Estado de Mato Grosso

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.”

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na petição inicial, o autor alega que o diploma legal questionado usurpa a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre pesca (artigo 24, inciso VI e § 1º, da Constituição), bem como afronta o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, da Carta Republicana), a democracia participativa (artigo 1º, parágrafo único, da Lei Maior), a liberdade do exercício profissional (artigo 5º, inciso XIII, da Constituição) e o pleno exercício dos direitos culturais (artigos 215 e 216 do Texto Constitucional).

Em relação à inconstitucionalidade formal, sustenta que a norma impugnada teria desrespeitado a competência concorrente exercida pela União, ente que detém a primazia na elaboração das normas gerais sobre o tema, a qual foi exercida por meio da edição da Lei federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que trata da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

Entre outros argumentos, acrescenta que o artigo 5º da Lei nº 12.197/2023 do Estado de Mato Grosso viola o disposto na Lei federal nº 11.959/2009, na medida em que proíbe a pesca por um período de 05 anos, sem considerar as necessidades e características específicas dos pescadores artesanais.

De acordo com a parte autora, *“a legislação estadual ora questionada, contraria de forma direta a legislação federal acerca do tema, que prevê de forma expressa a necessidade de se conciliar o equilíbrio dos recursos naturais com a obtenção dos melhores resultados econômicos e sociais, bem como a necessidade de se observar as peculiaridades dos pescadores artesanais, visando garantir sua permanência e continuidade”* (petição inicial, fl. 13).

O requerente também alega que a lei estadual em comento foi promulgada sem consulta às comunidades interessadas, o que contraria as disposições da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho e o princípio da democracia participativa.

Outrossim, afirma que o diploma estadual viola o princípio da dignidade humana, por praticar o que denomina de racismo ambiental, *“que ocorre quando as políticas ambientais e os projetos de desenvolvimento são implementados de forma a prejudicar as populações mais vulneráveis”*, porque *“pune os pescadores profissionais, e inviabiliza de forma arbitrária e criminosa, a continuidade dessa forma de vida e labor, prejudicando ainda mais as comunidades que historicamente já estão em desvantagem social e econômica”* (petição inicial, fl. 17).

Segundo argumenta, a lei impugnada também ofende a liberdade do exercício profissional, estabelecida no artigo 5º, inciso XIII, da Constituição Federal, notadamente porque a atividade pesqueira artesanal não representa uma ameaça aos recursos pesqueiros do Estado

de Mato Grosso, não havendo evidências científicas que indiquem uma redução nos estoques pesqueiros da região.

Por fim, aduz que a norma contestada prejudica o pleno exercício dos direitos culturais, previstos nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, e enfatiza que a *“pesca artesanal não é apenas uma profissão, mas também está reverberada em 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”* (petição inicial, fl. 26).

Diante disso, pleiteia a suspensão da eficácia da Lei nº 12.197/2023 do Estado de Mato Grosso e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade do referido diploma normativo.

Em 09 de outubro de 2023, o Ministro Relator ANDRÉ MENDONÇA aplicou ao feito o rito previsto no artigo 12 da Lei nº 9.868/1999 e solicitou informações às autoridades requeridas, com a subsequente oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em suas informações, a Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso sustentou, quanto ao aspecto formal, que o diploma impugnado teria sido editado em observância aos limites de sua competência para tratar dos parâmetros de organização da atividade pesqueira, sem contrariar diretamente a legislação federal.

Ademais, argumentou que *“da análise da lei impugnada não se vê contradição imediata, direta e evidente à Carta de República, de modo que não procede a alegação de inconstitucionalidade formal aventada, pois, como dito, a Lei Geral de Pesca (federal) não possui dispositivo legal que proíba os Estados de temporariamente suspender a pesca em suas águas territoriais”* (documento eletrônico nº 18, fl. 13).

Quanto à inconstitucionalidade material, alegou a ausência de afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana, considerando que a novel legislação não desampara eventuais prejudicados pela proibição imposta, na medida em que cria o *Auxílio Pecuniário aos Pescadores Profissionais Artesanais*. Ademais, afirma que tal proibição não

atingiria a captura de peixes às margens do rio destinada ao consumo no local ou de subsistência.

Em relação à alegação de violação à liberdade de exercício profissional, destaca que o referido princípio não possui natureza absoluta, podendo ser restringido em razão de justificativa relacionada à proteção ao meio ambiente.

Além disso, “*no tocante à alegação de desrespeito à Convenção da OIT n.º 169 pela não convocação para discussão da matéria, em razão de serem afetados os povos indígenas e quilombolas*”, informa que a lei contestada possui “*exceção em favor dos povos indígenas, povos originários e quilombolas, e que houve a convocação em diário oficial aos interessados em discutir a matéria em audiência pública*” (documento eletrônico nº 18, fl. 20).

Na parte conclusiva das informações, após tratar da possibilidade de realização de audiência pública na ação direta para melhor esclarecimento dos componentes técnicos e socioeconômicos que regem a matéria, requereu a improcedência do pedido.

O Governador do Estado de Mato Grosso, por sua vez, também defendeu a constitucionalidade do diploma legal atacado e aduziu, em caráter preliminar, a ausência de ofensa direta aos parâmetros de controle indicados na petição inicial.

No mérito, sustentou que norma impugnada estaria inserida no contexto das particularidades ambientais e turísticas do Estado de Mato Grosso e que não ofenderia qualquer norma geral da União, estando devidamente inserida no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca ao dispor, especificamente, sobre atividade pesqueira no Estado de Mato Grosso.

Quanto à inconstitucionalidade material, ponderou que não haveria “*qualquer violação ao princípio da dignidade da pessoa humana e do pleno exercício de direitos culturais, na medida em que a norma impugnada se preocupou em harmonizar a proibição do transporte, armazenamento e comercialização do produto da pesca com o modo de vida dos pescadores artesanais, dos povos indígenas, quilombolas e originários e daqueles que praticam essa atividade para a sua subsistência*” (documento eletrônico nº 20, fl. 12).

Após reiterar que os motivos que conduziram à edição do ato normativo sob investiva estariam relacionados à proteção ao meio ambiente e à promoção do turismo no Estado de Mato Grosso, requereu a extinção do processo sem resolução do mérito ou, subsidiariamente, a improcedência do pedido.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – MÉRITO

Como visto, o requerente busca a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, do Estado de Mato Grosso, que “*acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Política da Pesca no Estado de Mato Grosso e dá outras providências*”.

Em seu entendimento, o legislador estadual teria usurpado a competência legislativa da União para editar normas gerais sobre pesca (artigo 24, inciso VI e § 1º, da Constituição), bem como violado o princípio da dignidade da pessoa humana, a democracia participativa, a liberdade do exercício profissional e o pleno exercício dos direitos culturais (artigos 1º, inciso III e parágrafo único; 5º, inciso XIII; 215; e 216 da Carta Republicana).

A pretensão inicial merece prosperar.

Como cediço, a delimitação constitucional 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 de sua 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*” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 165).

O sistema de repartição de competências legislativas previsto na Constituição Federal de 1988 contempla, entre outras técnicas, a do regime de concorrência. No mencionado

condomínio legislativo, reserva-se à União a competência para editar normas gerais sobre pesca, restando aos Estados e ao Distrito Federal uma autoridade política limitada, de valor suplementar, conforme disposto em seu artigo 24, inciso VI e § 1º e 2º, *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 deverá ser exercida, portanto, de acordo com os parâmetros inerentes ao regime de competências concorrentes. Sobre a atividade pesqueira, Célio Acelino dos Santos Júnior leciona que

A pesca é uma atividade de extração de organismos no ambiente aquático e vem sendo praticada ao longo dos séculos. A pesca inicialmente era de caráter de subsistência, ou seja, o homem utilizava dessa atividade extrativista para simplesmente complementar sua alimentação sem caráter de venda ou escambo. Com o passar dos anos e, posteriormente, com o surgimento de comunidades, vilas e cidades o homem iniciou então a produção de alimentos para a comercialização e para a geração de riquezas. A atividade pesqueira pode ser dividida em Pesca Amadora ou Esportiva, Pesca Artesanal e Pesca Profissional ou Industrial.

(SANTOS JÚNIOR, Célio Acelino dos. **Sustentabilidade, direito ambiental e meio ambiente: a indústria da pesca em Santa Catarina**. In: *Justiça do Direito*, v. 28, n. 2, p. 334-348, jul./dez. 2014).

No tocante à competência legislativa suplementar conferida aos Estados e ao Distrito Federal, o Ministro ALEXANDRE DE MORAES, em sede doutrinária, 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).

(MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 35ª edição, São Paulo: Atlas, 2019, p. 352).

O regramento geral da atividade pesqueira em território nacional foi estabelecido pela 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, regula a atividade pesqueira (...) e dá outras providências*”. A referida norma federal atribui ao poder público a competência para regulamentar essa política, conciliando o **equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais**. Além disso, também estabelece medidas para viabilizar o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira. Confira-se:

Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

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

I - os regimes de acesso;

II - a captura total permissível;

III - o esforço de pesca sustentável;

IV - os períodos de defeso;

V – as temporadas de pesca;

VI – os tamanhos de captura;

VII - as áreas interditadas ou de reservas;

VIII - as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca cultivo;

IX – a capacidade de suporte dos ambientes;

X - as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade;

XI - a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

§ 1º O ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade.

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

(...)

Art. 7º O desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira dar-se-á mediante:

I - a gestão do acesso e uso dos recursos pesqueiros;

II - a determinação de áreas especialmente protegidas;

III - a participação social;

IV - a capacitação da mão de obra do setor pesqueiro;

V – a educação ambiental;

VI - a construção e a modernização da infraestrutura portuária de terminais portuários, bem como a melhoria dos serviços portuários;

VII - a pesquisa dos recursos, técnicas e métodos pertinentes à atividade pesqueira;

VIII – o sistema de informações sobre a atividade pesqueira;

IX – o controle e a fiscalização da atividade pesqueira;

X – o crédito para fomento ao setor pesqueiro. (Grifou-se).

Convém destacar, a propósito, que o § 2º do artigo 3º da Lei nº 11.959/2009 delimita a esfera de competência dos Estados e do Distrito Federal no que respeita ao ordenamento da atividade pesqueira em seus territórios. Ou seja, **a legislação nacional existente para o controle da atividade pesqueira limita expressamente o alcance das competências estaduais em relação ao ordenamento pesqueiro.**

Ademais, a norma prevista no § 1º do artigo 3º da lei acima referida determina a observância às *"peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade"* (grifou-se).

De outro lado, segundo o artigo 39 da Lei nº 14.600/2023^[1], pertence ao Ministério da Pesca e Aquicultura a execução da formulação e normatização da política nacional de desenvolvimento sustentável da aquicultura e da pesca, inclusive quanto ao estabelecimento, em regime de gestão compartilhada, com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, de normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Confirma-se a redação do referido dispositivo:

Art. 39. Constituem áreas de competência do Ministério da Pesca e Aquicultura:

I - formulação e normatização da política nacional da aquicultura e da pesca e promoção do desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva e da produção de alimentos;

II - políticas, iniciativas e estratégias de gestão participativa do uso sustentável dos recursos pesqueiros;

III - organização e manutenção do Registro Geral da Atividade Pesqueira;

IV - estabelecimento de normas, de critérios, de padrões e de medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e da aquicultura, em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

V - concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional:

a) pesca comercial, artesanal e industrial;

b) pesca de espécimes ornamentais;

c) pesca de subsistência; e

d) pesca amadora ou desportiva; (grifou-se).

Ainda no que concerne à atuação da referida Pasta Ministerial, o Decreto nº 11.624/2023, ao tratar de sua estrutura regimental, prevê as seguintes atribuições para a Secretaria Nacional de Pesca Artesanal:

Art. 16. À Secretaria Nacional de Pesca Artesanal compete:

I - propor políticas, programas e ações para o desenvolvimento sustentável para a pesca artesanal e o fortalecimento da cadeia produtiva e dos territórios pesqueiros;

II - propor normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento das atividades pesqueiras industrial, artesanal, ornamental e amadora;

III - desenvolver políticas para o fortalecimento territorial e comunitário da pesca artesanal;

IV - promover a articulação institucional relacionada ao ordenamento da atividade pesqueira, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;

V - promover a articulação relacionada à concessão de benefícios sociais e previdenciários do pescador artesanal, incluída a concessão do benefício do seguro-desemprego e da aposentadoria e o acesso aos fundos de créditos para o setor pesqueiro artesanal;

VI - desenvolver a prospecção de cenários de acordo com as políticas e as diretrizes governamentais para a pesca artesanal;

VII - acompanhar o desdobramento das diretrizes em metas e o estabelecimento dos respectivos indicadores de desempenho para a pesca;

VIII - promover estudos, pesquisas, diagnósticos e avaliações sobre os temas de sua competência;

IX - elaborar e executar, em conjunto com a Secretaria-Executiva, a elaboração de diretrizes relacionadas às ações de crédito, assistência técnica, extensão rural e comercialização;

X - auxiliar e desenvolver, em conjunto com a Secretaria-Executiva, diagnósticos e metodologias educacionais contextualizadas à realidade dos pescadores e

pescadoras, em articulação com outros entes federativos;

XI - articular políticas públicas para a inclusão e o protagonismo das mulheres e da juventude e para o respeito à diversidade de orientação sexual e de identidade de gênero na atividade pesqueira, em articulação com a Assessoria de Participação Social e Diversidade;

XII - promover ações de conservação e proteção das comunidades e dos territórios pesqueiros, e dos ecossistemas necessários à reprodução social e cultural das comunidades pesqueiras;

XIII - articular e promover a integração de políticas públicas interrelacionadas com a pesca artesanal junto a outros setores governamentais;

XIV - promover ações de reconhecimento das diversidades de culturas da pesca artesanal em seus territórios tradicionais, como patrimônio cultural, imaterial e material da sociedade; e

XV - articular e promover, junto a outros Poderes e entes federativos, atividades para mediação de conflitos, regularização dos territórios e de suas formas próprias de gestão ambiental e territorial. (Grifou-se).

De acordo com essa arquitetura normativa, resta evidenciado que, a par das normas gerais relativas à Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca (Lei nº 11.959/2009), compete ao Ministério da Pesca e Aquicultura a formulação e normatização da política nacional da aquicultura e da pesca e a promoção do desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva e da produção de alimentos; a proposição de políticas, iniciativas e estratégias de gestão participativa do uso sustentável dos recursos pesqueiros; e o estabelecimento de normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros e da aquicultura. Nessa última hipótese, a normatização é implementada em articulação com o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (Lei nº 14.600/2023).

Conforme subsídios encaminhados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, na forma das INFORMAÇÕES n. 00409/2023/CONJUR-MPA/CGU/AGU e da Nota Técnica nº 15/2023/CGTIP - MPA/DEPOP - MPA/SNPA - MPA/MPA/MAPA (em anexo), **na regulamentação da matéria no Estado do Mato Grosso “*existem cerca de 10 (dez) normas federais relacionadas à pesca, o que garantiria que as atividades pesqueiras no estado sejam realizadas de maneira sustentável, respeitadas cada qual a época em que vigorava a legislação de regência que dispunha acerca das atribuições dos Ministérios, quais sejam***

(...)

Portaria IBAMA nº 08, 2 de fevereiro de 1996 - Estabelecer normas gerais para o exercício da pesca na bacia hidrográfica do Rio Amazonas.

Instrução Normativa IBAMA nº 34, de 18 de junho de 2004 - Estabelecer normas gerais para o exercício da pesca do pirarucu (Arapaima gigas) na Bacia Hidrográfica do Rio Amazonas.

Instrução Normativa MMA nº 35, de 29 de setembro de 2005 - Fica proibido, anualmente, no período de 1º 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.

Portaria IBAMA nº 48, de 5 de novembro de 2007 - Estabelecer 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 MMA Nº 10, de 3 de março de 2017 - Estabelecer 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 Paraguai.

Instrução Normativa MMA Nº 24, de 04 de julho de 2005 - Proibir, anualmente, na bacia hidrográfica dos rios Araguaia-Tocantins, a captura, o transporte, a comercialização e a armazenagem do pirarucu (Arapaima gigas), no período de 1º de outubro a 31 de março.

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

Portaria IBAMA Nº 55, de 28 de junho de 1996 - Permitir o exercício da pesca artesanal, de margem a margem, no trecho que vai das cabeceiras do Rio Araguaia (em Goiás), até a altura do município de Antônio Rosa (em Mato Grosso) e Parque Nacional do Araguaia (em Tocantins), somente com o emprego dos seguintes aparelhos de pesca: linha de mão, caniço simples e caniço com molinete.

Portaria Nº 27, de 15 de abril de 1996 - Proibir a captura e comercialização de indivíduos das espécies abaixo indicadas na Bacia dos Rios Araguaia/Tocantins, com tamanhos inferiores ao estabelecido neste artigo.

Portaria IBAMA Nº 3, de 28 de janeiro de 2008 - Estabelecer normas para o exercício da pesca na Bacia Hidrográfica do Rio Paraguai, nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul." (grifou-se).

A legislação apresentada acima demonstra que o ordenamento jurídico brasileiro confere à União uma posição de protagonismo na regulação da atividade pesqueira, condição essa que, na prática, assume valor de verdadeira privatividade quanto a alguns aspectos.

Com efeito, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, estabelecida pela Lei federal nº 11.959/2009, busca garantir o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos, em observância à conservação do meio ambiente e da biodiversidade.

Conforme já ressaltado, a referida lei estabelece que o poder público regulamentará a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, tendo em vista as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar (artigo 3º, *caput* e § 1º, da Lei nº 11.959/2009).

Além de decorrer do próprio artigo 24, inciso VI, da Constituição, o papel destacado da União na disciplina do assunto é corroborado pelo artigo 48, inciso V, da Carta, que identifica como atribuição especial do Congresso Nacional deliberar sobre bens de domínio da União:

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

(...)

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

Nessa toada, ao dispor de modo substancial sobre a sustentabilidade no uso dos recursos pesqueiros, estabelecendo critérios relevantes para a configuração das políticas públicas de pesca no Estado de Mato Grosso, a lei estadual impugnada invadiu a função normativa atribuída e desempenhada pela União, conforme determinação constitucional.

Essa Suprema Corte já decidiu que a lei estadual que extrapola seu caráter suplementar, tal como definido pela legislação federal, viola as regras constitucionais de repartição de competência legislativa. 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: Ministro ALEXANDRE DE MORAES; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Julgamento em: 11/04/2019; Publicação em: 17/05/2019; grifou-se)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 2º, 4º E 5º DA LEI N. 10.164/94, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA ARTESANAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. A Constituição do Brasil contemplou a técnica da competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, cabendo à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros especificá-las. **2. É inconstitucional lei estadual que amplia definição estabelecida por texto federal, em matéria de competência concorrente.** 3. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.

(ADI nº 1245, Relator: Ministro EROS GRAU, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 06/04/2005, Publicação em 26/08/2005; grifou-se);

Ademais, não se pode olvidar que as diretrizes estabelecidas na legislação que trata de política pública sobre pesca devem se harmonizar com o disposto na Lei Complementar nº 140/2011. Esse último diploma legal fixa normas gerais para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, impõe aos entes o respeito à dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Confira-se:

Lei Complementar nº 140/2011.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais. (Grifou-se).

Desse modo, na situação ora analisada, há também violação à competência da União para tratar de proteção do meio ambiente, prevista no mencionado artigo 24, inciso VI, da Constituição Federal. Com efeito, essa Suprema Corte já decidiu que **contraria a competência da União** para legislar sobre normas gerais sobre proteção do meio ambiente a edição de **normas estaduais cujo conteúdo dirija das diretrizes estabelecidas pela legislação federal acerca da matéria**. Confira-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INC. IV E § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012. **LICENÇA AMBIENTAL ÚNICA. DISPENSA DE OBTENÇÃO DAS LICENÇAS PRÉVIAS, DE INSTALAÇÃO E DE OPERAÇÃO, ESTABELECIDAS PELO CONAMA (INC. I DO ART. 8º DA LEI N. 6.938/1981). OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. DESOBEDIÊNCIA AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO E DO DEVER DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO (ART. 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA). ACÇÃO JULGADA PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. IV E DO § 7º DO ART. 12 DA LEI COMPLEMENTAR N. 5/1994 DO AMAPÁ, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 70/2012.**

(ADI nº 5475, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 20/04/2020, Publicação em 03/06/2020; grifou-se).

Cumprido observar que, em caso submetido ao procedimento da repercussão geral, esse Supremo Tribunal Federal afirmou a competência do Município para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local e fez uma análise importante sobre a relação entre as normas editadas nas diferentes esferas da Federação. Eis a ementa desse julgado:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO EM ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LIMITES DA COMPETÊNCIA

MUNICIPAL. LEI MUNICIPAL QUE PROÍBE A QUEIMA DE PALHA DE CANA-DE-AÇÚCAR E O USO DO FOGO EM ATIVIDADES AGRÍCOLAS. LEI MUNICIPAL Nº 1.952, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1995, DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA. RECONHECIDA REPERCUSSÃO GERAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 23, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, Nº 14, 192, § 1º E 193, XX E XXI, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E ARTIGOS 23, VI E VII, 24, VI E 30, I E II DA CRFB.

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB).

2. O Judiciário está inserido na sociedade e, por este motivo, deve estar atento também aos seus anseios, no sentido de ter em mente o objetivo de saciar as necessidades, visto que também é um serviço público.

3. *In casu*, porquanto inegável conteúdo multidisciplinar da matéria de fundo, envolvendo questões sociais, econômicas e políticas, não é permitido a esta Corte se furta de sua análise para o estabelecimento do alcance de sua decisão. São elas: (i) a relevante diminuição – progressiva e planejada – da utilização da queima de cana-de-açúcar; (ii) a impossibilidade do manejo de máquinas diante da existência de áreas cultiváveis acidentadas; (iii) cultivo de cana em minifúndios; (iv) trabalhadores com baixa escolaridade; (v) e a poluição existente independentemente da opção escolhida.

4. Em que pese a inevitável mecanização total no cultivo da cana, é preciso reduzir ao máximo o seu aspecto negativo. Assim, diante dos valores sopesados, editou-se uma lei estadual que cuida da forma que entende ser devida a execução da necessidade de sua respectiva população. Tal diploma reflete, sem dúvida alguma, uma forma de compatibilização desejável pela sociedade, que, acrescida ao poder concedido diretamente pela Constituição, consolida de sobremaneira seu posicionamento no mundo jurídico estadual como um standard a ser observado e respeitado pelas demais unidades da federação adstritas ao Estado de São Paulo.

5. Sob a perspectiva estritamente jurídica, é interessante observar o ensinamento do eminente doutrinador Hely Lopes Meireles, segundo o qual “se caracteriza pela predominância e não pela exclusividade do interesse para o município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância.” (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1996. p. 121.)

6. Função precípua do município, que é atender diretamente o cidadão. Destarte, não é permitida uma interpretação pelo Supremo Tribunal Federal, na qual não se reconheça o interesse do município em fazer com que sua população goze de um meio ambiente equilibrado.

7. Entretanto, impossível identificar interesse local que fundamente a permanência da vigência da lei municipal, pois ambos os diplomas legislativos têm o fito de resolver a mesma necessidade social, que é a manutenção de um meio ambiente equilibrado no que tange especificamente a queima da cana-de-açúcar.

8. Distinção entre a proibição contida na norma questionada e a eliminação progressiva disciplina na legislação estadual, que gera efeitos totalmente diversos e, caso se opte pela sua constitucionalidade, acarretará esvaziamento

do comando normativo de quem é competente para regular o assunto, levando ao completo descumprimento do dever deste Supremo Tribunal Federal de guardar a imperatividade da Constituição.

9. Recurso extraordinário conhecido e provido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.952, de 20 de dezembro de 1995, do Município de Paulínia.

(RE nº 586.224, Relator: Ministro LUIZ FUX, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/03/2015, Publicação: 08/05/2015; grifou-se).

O acórdão acima referido enfrentou relevante questão no âmbito do direito ambiental, estabelecendo critérios para a análise da competência legislativa nessa matéria, tendo estabelecido que para aferir a constitucionalidade de uma lei local em assuntos ambientais três critérios deve ser analisados: **(i) interesse local; (ii) harmonia com as normas federais e estaduais que regulamentam a mesma matéria; e (iii) proporcionalidade de eventuais restrições impostas.**

Embora o julgado tenha avaliado uma lei municipal em relação às normas estaduais e federais, dois desses critérios aplicam-se também à análise de lei estadual em relação à norma federal: a **harmonização entre elas, evitando conflitos ou disposições contraditórias, e a adequação das restrições impostas pelas leis estaduais** ou municipais.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3937 também foi estabelecido entendimento semelhante, tendo se afirmado a impossibilidade de que lei estadual possa invadir a competência da União e tratar da matéria de forma contrária à norma geral, desvirtuando a unidade normativa desejada pela Constituição Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. **Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal.** Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação. (...)

2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente

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

(...)

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

(ADI nº 3937, Relator: Ministro MARCO AURÉLIO, Relator p/ o Acórdão: Ministro DIAS TOFFOLI, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/08/2017, Publicação: 01/02/2019; grifou-se).

Não obstante, na espécie, as informações encaminhadas por órgãos federais para subsidiar a presente manifestação retratam um cenário de **esvaziamento de competência exercida pela União para legislar sobre pesca e proteção do meio ambiente**, em especial no que concerne à regra geral do artigo 3º, § 1º, da Lei nº 11.959/2009, que determina que *"o ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais, de subsistência e da aquicultura familiar, visando a garantir sua permanência e sua continuidade"*.

Sobre essa questão, convém mencionar trechos da análise e conclusão apresentada nas INFORMAÇÕES n. 00002/2023/PNDCMA/AGU(em anexo), elaboradas pela Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente desta Advocacia-Geral da União:

20. Partindo dos parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal, temos que a legislação estadual não pode dispor em sentido contrário à norma federal, devem ser harmônicas, e há uma sinalização para que se prestigie o legislador local. O sistema federativo brasileiro admite normas locais mais restritivas que as normas gerais para atender às peculiaridades locais, desde que não ocorra o esvaziamento da norma federal e as restrições sejam proporcionais. Não se tem admitido, entretanto, normas estaduais ou municipais que ofereçam proteção deficiente do meio ambiente ou representem um retrocesso no padrão de proteção ambiental, já que os parâmetros da norma geral são considerados um "pisso" mínimo para atuação estatal.

(...)

22. A norma estadual proibiu em todo o território do Estado a prática da pesca, restando tão-somente a modalidade pesque-pague, até que seja restabelecido

equilíbrio ecológico, avaliado pelo Observatório Social da Assembleia Legislativa do Estado.

23. Considerando os parâmetros fixados pelo STF na avaliação da constitucionalidade de leis estaduais e municipais em matéria de meio ambiente e os documentos acostados aos autos, em uma análise perfunctória, é possível vislumbrar violação ao critério de que a **norma estadual não pode esvaziar a norma federal** e de que a **proibição deve atender ao princípio da proporcionalidade**.

(...)

31. O que se pode extrair desse julgado é que **o federalismo legislativo até autoriza os Estados-membro a proibirem atividade autorizada pelas normas gerais - a inconstitucionalidade da Lei de Pesca do Estado de Mato Grosso, porém, se configura em razão de seu âmbito de vigência material: a vedação alcançou toda e qualquer modalidade de pesca fora dos estabelecimentos de pesque e solte** e, ao ampliar sobremaneira a vedação, feriu o núcleo essencial de outros princípios e direitos constitucionais, como direito à cultura, à livre iniciativa e à dignidade da pessoa humana.

(...)

38. Pode-se concluir, portanto, que, em razão da extensão da proibição à Pesca veiculada pela Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, há ofensa a direitos e princípios constitucionais.

Como se nota, não se trata de norma estadual que se restringe a ampliar o âmbito de proteção ambiental previsto na legislação federal, mas de lei estadual que, ingressando em temática afeta à União, esvazia o próprio cerne da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira.

Feitas essas considerações, tem-se caracterizada **a afronta ao artigo 24, inciso VI, § 1º, da Constituição Federal**, o que resulta na ilegitimidade formal do dispositivo impugnado no feito.

Além disso, por estabelecer restrições desproporcionais em prejuízo dos pescadores, o diploma normativo impugnado também afronta o princípio da dignidade da pessoa humana, a liberdade do exercício profissional e o exercício dos direitos culturais (artigos 1º, inciso III e parágrafo único; 5º, inciso XIII; 215; e 216 da Carta Republicana), comprometendo, inclusive, a própria proteção do meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal).

Especificamente no que diz respeito ao período de severas limitações impostas pelo artigo 5º da lei impugnada, *“que acrescenta a Seção I ao Capítulo IV - Das Modalidades*

de Pesca da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a inclusão dos arts. 19-A e 19-B, e seus respectivos parágrafos”, os subsídios encaminhados pelo Ministério da Pesca e Aquicultura destacam que a proibição de pesca comercial no Estado por um período de cinco anos acarreta impactos significativos nos aspectos socioeconômicos da região, especialmente a categoria dos pescadores e pescadoras artesanais. Nesse sentido, são as observações contidas no seguinte excerto das INFORMAÇÕES n. 00409/2023/CONJUR-MPA/CGU/AGU:

38. A manifestação que adveio da mencionada unidade administrativa, segundo narra, ensejou a confecção da Nota Técnica Conjunta nº 1/2023/SNPI/SNPA/SERMOP (Seq. 6), na qual foram apontados os seguintes impactos socioeconômicos:

"(...)

Desemprego e Pobreza: A proibição da pesca comercial afetaria aproximadamente 15.000 famílias de pescadores profissionais artesanais no estado do Mato Grosso. Muitos desses pescadores não possuem alternativas de emprego e dependem exclusivamente da pesca para sustentar suas famílias. A restrição à pesca pode levar ao desemprego em larga escala, aumentando a pobreza e a vulnerabilidade social.

Insegurança Alimentar: A pesca artesanal é uma importante fonte de alimento para as próprias comunidades de pescadores. A proibição da pesca poderia resultar em escassez de alimentos, levando à insegurança alimentar e afetando diretamente a saúde e o bem-estar dessas comunidades.

Perda de Modo de Vida: A pesca artesanal é uma atividade tradicional fundamental para a subsistência e a identidade cultural das comunidades de pescadores profissionais artesanais. A proibição da pesca poderia resultar na perda de seu modo de vida e desestruturar essas comunidades.

Exclusão e Marginalização: A restrição da pesca artesanal pode aprofundar a exclusão e marginalização das comunidades de pescadores. Essas comunidades já enfrentam desigualdades sociais, econômicas e políticas, e a proibição da pesca pode intensificar essas disparidades.

Perda de Conhecimento Tradicional: As comunidades de pescadores artesanais possuem um vasto conhecimento tradicional sobre os ecossistemas aquáticos e técnicas de pesca sustentáveis. A proibição da pesca pode levar à perda desse conhecimento ancestral, comprometendo a preservação ambiental e a sustentabilidade da pesca.

Racismo Ambiental: A proibição da pesca poderia afetar de forma desproporcional comunidades marginalizadas, muitas vezes compostas por pessoas de baixa renda e minorias étnicas. Isso se enquadra no conceito de racismo ambiental, que se refere a desigualdades e injustiças ambientais que afetam de forma desproporcional essas comunidades.

Ainda no que concerne aos prejuízos causados pela norma sob invectiva, e também conforme as informações apresentadas pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, a

proibição da atividade afetaria o recebimento do benefício do seguro especial dos pescadores e pescadoras artesanais, tendo em vista a previsão na Lei nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso:

(...)

7.9. Além disso, outro aspecto de extrema importância, a possibilidade de perda da qualidade de segurado especial dos pescadores e pescadoras artesanais, uma vez que a Lei 8213 determina que os pescadores artesanais segurados especiais são aqueles que fazem da pesca profissão habitual ou principal meio de vida:

Art. 11. São segurados obrigatórios da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

[...] VII – como segurado especial: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

7.10. Nesse sentido, a mudança de atividade pela paralisação da pesca ou o exercício de outra atividade remunerada por mais de 120 dias acarreta a perda da qualidade de segurado especial, comprometendo o direito à aposentadoria dos pescadores artesanais e de sua família. A paralisação da atividade da pesca por 5 (cinco) compromete o exercício habitual da atividade, ou seja, a Lei nº 12.197/2023 do Estado do Mato, poderá contribuir para uma situação de maior vulnerabilidade social dos pescadores artesanais no futuro, prejudicando, principalmente, aqueles mais velhos com poucos anos restantes para a aposentadoria, afetando dessa forma, os direitos previdenciários desses pescadores”.

O comprometimento de direitos fundamentais dos pescadores e a violação de regras constitucionais relacionadas à proteção do meio ambiente também estão mencionados nos subsídios encaminhados nas INFORMAÇÕES n. 00324/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU, elaboradas pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (em anexo):

(...)

3.9. No Brasil atual os povos e comunidades tradicionais são considerados minorias étnicas. Todavia, a circunstância de um grupo ser minoritário, ou culturalmente diferenciado não enfraquece, mas reforça a pretensão de fundamentalidade dos seus direitos. Ou seja, a proteção das minorias étnicas e dos grupos vulneráveis, qualifica-se como fundamento importante à legitimação da democracia (BARROSSO, 2013). Nessa perspectiva, diante das graves violações de direitos humanos e fundamentais que o PL nº 1363/2023 representa, avaliamos tratar-se de um Projeto de Lei inconstitucional.

3.10. Assim, os direitos humanos ganham importância na proteção desses povos e de outras minorias, diante da sociedade hegemônica, de visões etnocêntricas, de

maiorias políticas e legislativas, valorizando e respeitando as visões de mundo, valores e culturas distintas, tendo em vista a natureza histórica, irrenunciável, inalienável e imprescritível desses direitos.

3.11. O respeito às culturas dos povos e comunidades tradicionais de Mato Grosso, suas atividades produtivas, aqui incluída a pesca artesanal, são extremamente importantes para a manutenção da diversidade cultural, proteção da biodiversidade, geração de renda, segurança alimentar e garantia dos direitos dos povos dessa região, que utilizam os seus territórios, rios e ambientes para sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

3.12. Desse modo, é fundamental que se reconheça a profunda relação desses povos e comunidades tradicionais de Mato Grosso com o meio ambiente, reforçando o entendimento de que seus territórios, seus rios e ambientes constituem seus modos de viver e existir e são o fundamento de suas existências coletivas, suas culturas e espiritualidade.

16. Sob o prisma ambiental, esta visão é densificada no princípio do desenvolvimento sustentável. Como cediço, os povos e comunidades tradicionais têm uma relação bastante harmônica com o meio ambiente que ocupam, ou seja, " (...) os povos e comunidades tradicionais e pescadores artesanais que dependem dos rios de Mato Grosso, contribuem significativamente para a preservação do patrimônio natural do Estado, em especial da conservação dos biomas Pantanal, Cerrado e Amazônia, estimulando a economia, o turismo, protegendo ecossistemas, recursos hídricos e genéticos, recursos de fauna e flora, recursos naturais e da biodiversidade associada contribuindo também para a regulação do clima. (item 3.15 da NT). Desta feita, a lei estadual viola o princípio do desenvolvimento sustentável, posto que não conseguiu harmonizar o interesse econômico da questão pesqueira com o valor ambiental que é protegido pelos povos e populações tradicionais impactados pela área.

17. Nesta senda, o impacto da lei estadual, ao gerar praticamente uma expulsão dos povos tradicionais da região - afinal, perderão seu sustento -, além de demonstrar uma falta de equilíbrio quanto aos valores imanescentes ao desenvolvimento sustentável, termina, a reboque, por comprometer o meio ambiente circundante a todos estes povos tradicionais, já que, invariavelmente, a área deixará de ser ocupada por tais povos e passará a ser ocupada por pessoas e até mesmo atividades econômicas que não tem a mesma atenção ambiental dispensada por eles ao meio ambiente. A lei desconsidera a relação harmônica que estes povos têm com o meio ambiente circundante, afinal, se é certo que o povo depende dos recursos ambientais pesqueiros para viver, é possível afirmar que também o meio ambiente local se nutre do modus vivendi de tais povos. A lei, portanto, ignora esta segunda relação que é benéfica ao meio ambiente.

Os subsídios apresentados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima evidenciam a existência de risco substancial de danos ao meio ambiente, com potencial para desequilibrá-lo, de modo que resta caracterizada violação ao disposto no artigo 225 da Constituição.

A Carta Republicana de 1988 estabelece como objetivos da República Federativa do Brasil a promoção do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e redução das

desigualdades sociais e regionais. O cumprimento simultâneo desses imperativos constitucionais requer, indubitavelmente, a estrita observância do princípio do desenvolvimento sustentável, compreendido na busca por equilíbrio que seja, ao mesmo tempo, economicamente viável, ecologicamente adequado, socialmente justo e culturalmente equitativo, sem qualquer forma de discriminação.

Dessa maneira, torna-se evidente a necessidade de buscar uma harmonização, na medida do possível, das variáveis que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável, o que não foi observado pelo legislador estadual.

Em suma, as severas restrições impostas pelo diploma normativo sob investiva, supostamente idealizado para conciliar a proteção ao meio ambiente e a promoção do turismo na região, violam o princípio constitucional da proporcionalidade ou razoabilidade.

Como se sabe, no ordenamento jurídico brasileiro, o princípio da proporcionalidade se decompõe nos critérios de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, e tem como objetivo primordial a tutela constitucional em face de eventual excesso do poder político. A explicação ofertada pela doutrina do Ministro ROBERTO BARROSO é esclarecedora quanto ao conteúdo do referido postulado normativo, *verbis*:

(...) o devido processo legal passou a ter um alcance substantivo (*substantive due process*), por via do qual o Judiciário passou a desempenhar determinados controles de méritos sobre o exercício de discricionariedade pelo legislador, tornando-se importante instrumento de (defesa dos direitos fundamentais-especialmente da liberdade e da propriedade - em face do poder político). O fundamento de tais controles assentava-se na verificação da compatibilidade entre o meio empregado pelo legislador e os fins visados, bem como na aferição da legitimidade dos fins. Por intermédio da cláusula do devido processo legal passou-se a proceder ao exame de razoabilidade (*reasonableness*) e de racionalidade (*rationality*) das leis e dos atos normativos em geral no direito norte-americano. Como visto, a razoabilidade surge, nos Estados Unidos, como um princípio constitucional que servia de parâmetro para o *judicial review* (controle de constitucionalidade). Na Alemanha, ao revés, o princípio da proporcionalidade desenvolveu-se no âmbito do direito administrativo, funcionando como limitação à discricionariedade administrativa.

(...)

A razoabilidade é, precisamente, a adequação de sentido que deve haver entre tais elementos. Como foi mencionado, na tentativa de dar mais substância ao princípio, a doutrina alemã o decompôs em três subprincípios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Estes são os elementos da razoabilidade do ato, por vezes referida como razoabilidade interna, que diz

respeito à existência de uma relação racional e proporcional entre os motivos, meios e fins a ele subjacentes. Inclui-se aí a razoabilidade técnica da medida".

(...)

Além da adequação entre o meio empregado e o fim perseguido - isto é, a idoneidade da medida para produzir o resultado visado -, a idéia de razoabilidade compõe-se ainda de mais dois elementos. De um lado, a necessidade ou exigibilidade da medida, que impõe verificar a inexistência de meio menos gravoso para a consecução dos fins visados. (...)

Nesse caso, a razoabilidade se expressa através do princípio de vedação do excesso. Por fim, a razoabilidade deve embutir, ainda, a ideia de proporcionalidade em sentido estrito, consistente na ponderação entre o ônus imposto e o benefício trazido, para constatar se a medida é legítima. (...)

(BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*, p. 462-468).

Nesse contexto, essa Suprema Corte já afirmou que o princípio da proporcionalidade não apenas pode ser utilizado como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade, como também visa exatamente a “*neutralizar abusos do Poder Público no exercício de suas funções*”:

VEDAÇÃO DE COLIGAÇÕES PARTIDÁRIAS APENAS NAS ELEIÇÕES PROPORCIONAIS - PROIBIÇÃO LEGAL QUE NÃO SE REVELA ARBITRÁRIA OU IRRAZOÁVEL - RESPEITO À CLÁUSULA DO SUBSTANTIVE DUE PROCESS OF LAW. - O Estado não pode legislar abusivamente. A atividade legislativa está necessariamente sujeita à rígida observância de diretriz fundamental, que, encontrando suporte teórico no princípio da proporcionalidade, veda os excessos normativos e as prescrições irrazoáveis do Poder Público. O princípio da proporcionalidade - que extrai a sua justificação dogmática de diversas cláusulas constitucionais, notadamente daquela que veicula a garantia do substantive due process of law - acha-se vocacionado a inibir e a neutralizar os abusos do Poder Público no exercício de suas funções, qualificando-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais. A norma estatal, que não veicula qualquer conteúdo de irrazoabilidade, presta obséquio ao postulado da proporcionalidade, ajustando-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do substantive due process of law (CF, art. 5º, LIV). Essa cláusula tutelar, ao inibir os efeitos prejudiciais decorrentes do **abuso de poder legislativo, enfatiza a noção de que a prerrogativa de legislar outorgada ao Estado constitui atribuição jurídica essencialmente limitada, ainda que o momento de abstrata instauração normativa possa repousar em juízo meramente político ou discricionário do legislador**”

(ADI nº 1407 MC, Rel. Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/03/1996, Publicação em 24/11/2000, grifou-se)

Nesses termos, constata-se que o princípio da proporcionalidade pode ser utilizado como parâmetro de controle quando verificado abuso do poder legislativo.

De acordo com as INFORMAÇÕES n. 00002/2023/PNDCMA/AGU, elaboradas pela Procuradoria Nacional de Defesa do Clima e do Meio Ambiente desta Advocacia-Geral da União, o diploma normativo impugnado **não atende aos subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito:**

35. Em relação ao segundo subprincípio, a medida parece ser questionável. De acordo com o levantamento realizado pela Embrapa, a pesca não é a única atividade que impacta esses recursos naturais. Há também grande influência decorrente da instalação de usinas hidrelétricas e da própria degradação da cobertura florestal em áreas de APP. Há, assim, outras atividades que contribuem significativamente para a redução dos estoques pesqueiros e que não foram afetadas pela Lei 10197/MT. Assim, todo o ônus econômico, cultural e alimentar da medida recaiu apenas sobre um dos grupos responsáveis pelo impacto na natureza. Os pescadores não foram agraciados com a menor desvantagem possível.

36. No que tange à proporcionalidade em sentido estrito, as manifestações do Ministério da Pesca e do Meio Ambiente apontam para uma possível ofensa ao núcleo essencial dos direitos econômicos, sociais e culturais dos pescadores artesanais - o acena para uma desproporcionalidade da medida.

Ainda nesse contexto, as informações apresentadas pelo Ministério da Pesca registram que as medidas existentes atualmente de controle sobre a pesca no Estado de Mato Grosso são suficientes para manutenção do estoque pesqueiro, tendo esclarecido que *"as alterações dos dispositivos da Política Estadual de Pesca, não apresentam justificativas científicas e análise de indicadores quantitativos e qualitativos de sustentabilidade da pesca, que comprovem tais argumentos da necessidade da inviabilidade da pesca pela 'redução dos estoques pesqueiros em rios do Estado de Mato Grosso e estados vizinhos^[2]'"*(grifou-se).

Registre-se, mais uma vez, que a legislação sob investida atinge, de forma substancial, a atividade pesqueira no Estado do Mato Grosso, com graves restrições que podem perdurar por até cinco anos.

Trata-se, portanto, de ampla vedação ao exercício da pesca, de forma diversa e incompatível com a diretriz conferida ao tema pela legislação federal, e sem que haja justificativa legítima para excepcionar o inciso XIII do artigo 5º da Constituição da República, que determina ser *"livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer"*.

Note-se que a normativa federal sobre o controle da pesca, conforme mencionado anteriormente, compreende diversas normas sobre períodos de defeso e restrições sobre a atividade pesqueira no âmbito do Estado de Mato Grosso (INFORMAÇÕES n. 00409/2023/CONJUR-MPA/CGU/AGU e da Nota Técnica nº 15/2023/CGTIP - MPA/DEPOP - MPA/SNPA - MPA/MPA/MAPA - em anexo).

Infere-se dessa legislação a fixação de prazos proibitivos temporários, que, em regra, coincidem com o período reprodutivo das espécies. A título de exemplo, a INSTRUÇÃO NORMATIVA MMA Nº 24/2005 proíbe, anualmente, na bacia hidrográfica dos rios Araguaia-Tocantins, a captura, o transporte, a comercialização e a armazenagem do pirarucu (*Arapaima gigas*), no período compreendido entre 1º de outubro a 31 de março.

Assim, nota-se que a proteção ambiental conferida pelo ente central é suficiente para garantir que as atividades pesqueiras sejam realizadas de forma sustentável no Estado de Mato Grosso, sendo certo, ainda, que não foram demonstradas evidências científicas sobre eventual diminuição dos estoques pesqueiros no referido ente federado que pudesse justificar a imposição de medidas dessa gravidade.

Como se percebe, a lei estadual impugnada, ao impor restrições desproporcionais aos direitos fundamentais dos pescadores, compromete o âmago de sua dignidade, e quiçá sua própria existência, o que constitui razão suficiente para o reconhecimento da sua inconstitucionalidade.

Com esteio nas considerações expostas, constata-se que Lei nº 12.197/2023 do Estado de Mato Grosso não guarda consonância com a Constituição Federal.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pela procedência do pedido formulado pelo requerente.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 3 de novembro de 2023.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

Advogado-Geral da União

ANDREA DE QUADROS DANTAS

Secretária-Geral Adjunta de Contencioso

RODRIGO PEREIRA MARTINS RIBEIRO

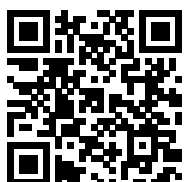
Advogado da União

ANEXOS:

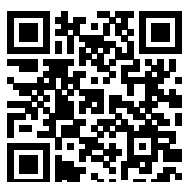
1. INFORMAÇÕES n. 00409/2023/CONJUR-MPA/CGU/AGU e anexos.
2. INFORMAÇÕES n. 00324/2023/CONJUR-MMA/CGU/AGU.
3. INFORMAÇÕES n. 00002/2023/PNDCMA/AGU.

Notas

1. [^] *Estabelece a atual organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios.*
2. [^] *NOTA TÉCNICA Nº 15/2023/CGTIP - MPA/DEPOP - MPA/SNPA - MPA/MPA/MAPA (em anexo)*



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, 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 1321620145 e chave de acesso 92cd2775 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-11-2023 14:07. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1321620145 e chave de acesso 92cd2775 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANDREA DE QUADROS DANTAS ECHEVERRIA. Data e Hora: 01-11-2023 14:52. Número de Série: 54664235703156436221200423366. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
