



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.218/RS**

**RELATOR:** MINISTRO NUNES MARQUES

**REQUERENTE:** PARTIDO LIBERAL – PL

**ADVOGADOS:** MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA E OUTROS

**INTERESSADA:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**INTERESSADO:** GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**PARECER ASSEP/PGR Nº 362314/2020**

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, E ART. 30, IV, “E”, DA LEI 15.223/2018 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PESCA DE ARRASTO. MAR TERRITORIAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PACTO FEDERATIVO. NORMA MAIS PROTETIVA. TERRITORIALIDADE. PRECEDENTES. PELA IMPROCEDÊNCIA.

1. Compete à União a edição de normas gerais em matéria ambiental e, aos estados e ao Distrito Federal, no âmbito da competência legislativa concorrente, a disciplina legislativa sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”.

2. É admitida, em matéria ambiental, a edição de lei estadual mais protetiva que o parâmetro estabelecido pelo legislador central, dada a necessidade se atender a peculiaridades regionais. Precedentes.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

3. Lei estadual que determina a proibição de pesca de arrasto em região de mar territorial que integra o seu território não invade as competências da União para editar normas gerais em matéria ambiental e para regulamentar seus bens dominiais.

— Parecer pelo não referendo da medida cautelar, com prejudicialidade da análise do agravo regimental interposto pela União, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Excelentíssimo Senhor Ministro Nunes Marques,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Partido Liberal – PL que tem como objeto o parágrafo único do art. 1º e a alínea “e” do inciso VI do art. 30, ambos da Lei 15.223/2018 do Estado do Rio Grande do Sul.

O aludido diploma instituiu a Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca no Estado do Rio Grande do Sul e criou o Fundo Estadual da Pesca.

Eis o teor dos dispositivos especificamente impugnados:

*Art. 1º (...)*

*Parágrafo único. Esta Lei é aplicável a toda atividade de pesca exercida no Estado do Rio Grande do Sul, incluindo a faixa marítima da zona costeira, em conformidade com o disposto no art. 3º, inciso I,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*do Decreto Federal nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, e no art. 1º da Lei Federal nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993.*

*(...)*

*Art. 30. É proibida a pesca:*

*(...)*

*VI – mediante a utilização de:*

*(...)*

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

O requerente afirma que, ao dispor sobre a proibição da pesca nas 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul, a Assembleia Legislativa local teria usurpado a competência da União para legislar sobre seus bens dominiais, na forma do art. 48, V, e, notadamente, no que se refere ao mar territorial brasileiro, conforme previsto no art. 20, VI, também da Constituição Federal.

Defende a inaplicabilidade do art. 24, VI, da Constituição Federal, sob o argumento de que a competência concorrente é incabível no que se refere à gestão administrativa ou judicial dos membros da federação, devendo ser exercida apenas no tocante a propositura legislativa.

Relata que há conflito entre a previsão da lei estadual e a regulamentação do Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

– ICMBIO, a SUDEPE N-26, de 28.7.1983, que estabeleceu os limites mínimos para pesca de arrasto em cada ente da federação.

Sustenta que a disposição legal impugnada restringe de forma arbitrária e desproporcional a liberdade profissional dos pescadores da região, em afronta aos incisos XIII e LIV do art. 5º da Constituição Federal.

Por fim, pede a concessão de medida cautelar para suspender os efeitos dos dispositivos impugnados e, no mérito, requer a declaração da inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º e da alínea “e” do inciso VI do art. 30, ambos da Lei 15.223/2018 do Estado do Rio Grande do Sul.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul apresentou informações e afirmou que os dispositivos atacados estão em harmonia com a ordem constitucional e têm como objetivo a proteção do ecossistema e dos biomas marinhos existentes no território costeiro local (peça 17).

Foram admitidos, na condição de *amicus curiae*, a Federação dos Sindicatos dos Pescadores do Rio Grande do Sul, o Estado de Santa Catarina, os Municípios de Rio Grande/RS, Penha/SC e Tramandaí/RS, a Federação dos Pescadores e Agricultores do Estado do Rio Grande do Sul – FEPAR, o Sindicato dos Armadores da Pesca do Estado do Rio Grande do Sul e a Defensoria Pública da União (Peças 41 a 47).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A medida cautelar foi indeferida, *ad referendum* do Plenário, mediante decisão proferida pelo Ministro Celso de Mello, assim ementada (peça 48):

1. *A controvérsia constitucional: vedação à pesca de arrasto na faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul (Lei gaúcha nº 15.223/2018).*
2. *Federação e repartição constitucional de competências.*
3. *Mar territorial brasileiro e competência legislativa.*
4. *A questão da competência comum e da competência legislativa concorrente sob a égide do federalismo de cooperação.*
5. *Competência do Estado-membro para legislar concorrentemente, em contexto de condomínio legislativo, com a União Federal, em tema de defesa do meio ambiente, inclusive estabelecendo medidas para proteção ao meio ambiente marinho.*
6. *Importante precedente do Supremo Tribunal Federal que reconheceu aos Estados-membros legitimidade para editar leis estaduais que vedem a prática da pesca predatória, especialmente quando realizada mediante a técnica da pesca de arrasto no mar territorial brasileiro (ADI 861-MC/AP, Pleno).*
7. *O princípio que veda o retrocesso ambiental não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direito ambiental.*
8. *A preservação da integridade do meio ambiente: expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas, qualificando-se como dever-poder que também se impõe aos Estados-membros. A Lei gaúcha n. 15.223/2018 como instrumento de legítima realização dos fins visados pelo art. 225 da Constituição da República.*
9. *A atividade econômica (e profissional) não pode ser exercida em conflito com os princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente (CF, art. 170, VI).*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*10. Legitimidade da denegação da medida cautelar “ad referendum” do Plenário do Supremo Tribunal Federal em face da incorrência, no caso, da plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade e, também, em razão da necessidade de pronunciamento imediato sobre o litígio constitucional “sub judice”. Medida cautelar indeferida “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal.*

O requerente interpôs agravo interno dessa decisão (Peça 56).

O Relator determinou a requisição de informações ao Governador do Estado do Rio Grande do Sul (Peça 79).

O Governador do aludido Estado prestou informações pugnando pela improcedência da ação (Peça 84).

Foram admitidos, na condição de *amicus curiae*, o Sindicato dos Armadores e das Indústrias da pesca de Itajaí e Região – SINDIPI, o Município de São José do Norte/RS e a Oceana Brasil (Peças 92 a 94).

A Advocacia-Geral da União manifestou-se pelo provimento do recurso interposto, com o deferimento da medida cautelar (peça 105).

Eis, em síntese, o relatório.

Tema análogo ao destes autos foi objeto de análise no julgamento da ADI 861/AP, no qual o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade de lei estadual em matéria de competência concorrente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

sobre pesca e proteção do meio ambiente que não destoe ou pretenda substituir a legislação federal de normas gerais e conduza a maior proteção ambiental.

Firmou a Corte o entendimento de que os estados-membros detém competência para impor restrições ao exercício de pesca predatória visando à proteção ecológica, sem implicar usurpação da competência da União:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 64/1993, DO ESTADO DO AMAPÁ. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSÓRIO DA FAUNA ACOMPANHANTE. NORMAS INCIDENTES SOBRE PESCA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ART. 5º, CAPUT, 19, III, 22, I E XI, 24, VI E VIII, 170, VI, 178, E 225, § 1º, V e VII, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL.*

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

*2. No modelo federativo brasileiro, estabelecida pela União a arquitetura normativa da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca (hoje consubstanciada na Lei nº 11.959/2009), aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender suas peculiaridades locais, respeitados os critérios (i) da preponderância do interesse local, (ii) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais – até mesmo para prevenir*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*conflitos entre legislações estaduais potencialmente díspares – e (iii) da vedação da proteção insuficiente. Precedente: ADI 3829/RS, Relator Ministro Alexandre de Moraes, em 11.4.2019, DJe 17.5.2019.*

*3. Não se confunde a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre pesca e proteção do meio ambiente (art. 24, VI, da CF) com a competência privativa da União para legislar sobre embarcações (arts. 22, I e XI, e 178 da CF). Ao condicionar o emprego de embarcações estrangeiras arrendadas, na pesca industrial de arrasto de camarões, à satisfação de exigências relativas à transferência de tecnologia e inovações, o art. 1º, III, da Lei nº 64/1993 exorbita da competência estadual, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre embarcações.*

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

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

*6. Ação direta julgada parcialmente procedente.  
(ADI 861/AP, Rel. Min. Rosa Weber, DJe de 5.6.2020.)*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No referido acórdão, a Ministra Relatora consignou:

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

No seu voto, houve, inclusive, transcrição da ementa da decisão mediante a qual houve o indeferimento da medida cautelar pleiteada no caso ora sob exame, destacando-se o contexto de condomínio legislativo entre Estados-membros e a União federal para legislar concorrentemente em tema de defesa do meio ambiente.

Esse entendimento amolda-se à controvérsia destes autos e afasta a tese de inaplicabilidade do art. 24, VI, da Constituição Federal.

A defesa e a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado são deveres afetos ao poder público (União, estados, Distrito Federal e municípios) e a toda a coletividade (art. 225 da CF).

De acordo com o art. 24, VI, da Constituição Federal, o sistema federativo brasileiro determina a repartição da competência legislativa em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

matéria ambiental de forma concorrente, cabendo à União dispor sobre normas gerais e aos estados e Distrito Federal, normas complementares sobre *“florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”*.

Ainda que a União tenha editado normas gerais sobre a temática cuja competência seja concorrente, tal exercício legislativo *“não exclui a competência suplementar dos Estados”*, os quais poderão editar normas para atender a suas peculiaridades (art. 24, §§ 2º e 3º, da CF).

Os estados-membros e o Distrito Federal, atendendo a peculiaridades regionais, podem editar norma específica mais protetiva, como na hipótese sob exame, na qual se busca a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e a preservação da fauna marinha.

Neste sentido orienta-se a jurisprudência da Suprema Corte, como evidencia o julgamento da ADI 5.996/AM, em que se admitiu a edição de lei estadual mais protetiva, dada a necessidade de se fortalecer o equilíbrio federativo, por meio do reconhecimento e da valorização das peculiaridades regionais (ADI 5.996, Rel. Min. Alexandre de Moraes, *DJe* de 30.4.2020).

Sobre o tema em debate, a Lei Federal 11.959/2009 dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca e regula a atividade pesqueira.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Os arts. 2º, XVI, 3º, § 2º, e 6º, § 1º, VII, “d”, do aludido diploma concedem fundamento para as disposições veiculadas na Lei do Estado do Rio Grande do Sul que são ora impugnadas.

No art. 2º, XVI, é realizada a definição legal de mar territorial, nos seguintes termos:

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

*(...)*

*XVI – mar territorial: faixa de 12 (doze) milhas marítimas de largura, medida a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Brasil; (...).*

Mediante a disposição do art. 3º, § 2º, o legislador federal estabelece, no tocante à sustentabilidade do uso dos recursos pesqueiros, que 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.

O comando inscrito no art. 6º, § 1º, VII, “d”, por sua vez, possibilita a proibição transitória, periódica ou permanente, do exercício da atividade pesqueira mediante a utilização de métodos predatórios.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Diante desse quadro, constata-se que o legislador estadual atuou de forma suplementar visando ao atendimento das peculiaridades locais.

Tais elementos foram sopesados pelo Ministro Relator na prolação da decisão pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada.

Considerou que os dispositivos impugnados estão em harmonia com as diretrizes constantes nas normas gerais da Política Nacional instituída pela União em matéria de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, mediante a edição da Lei 11.959/2009, e foi ressaltado que a atividade econômica não pode ser exercida em conflito com os princípios constitucionais destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente, em atenção à necessária observância ao princípio que veda o retrocesso socioambiental.

Não prospera, ademais, a alegação de que os estados-membros não detêm competência para restringir atividade exercida em mar territorial, por ser este bem público de titularidade da União.

A jurisprudência da Suprema Corte, no tocante ao condomínio legislativo em matéria de proteção ambiental, é no sentido de que leis estaduais e municipais podem implementar restrições, visando a proteção ambiental, que sejam mais rigorosas do que aquelas definidas por normas



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

gerais de competência da União, desde que observadas a subsidiariedade e a proporcionalidade (ADPF 109, Rel. Min. Edson Fachin, *DJe* de 1º.2.2019).

No exercício dessa cooperação, há de ser realizada a diferenciação entre domínio público e território, uma vez que os bens da União que estão situados no território de algum dos estados-membros da federação se submetem à jurisdição do ente subnacional, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 2.080, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJe* de 6.11.2019, e Pet 3.388, Rel. Min. Carlos Britto, *DJe* de 1º.7.2010).

Constata-se que, nesse contexto de condomínio legislativo entre estados-membros e a União para legislar concorrentemente em tema de defesa do meio ambiente, a atuação suplementar dos entes federativos com o intuito de concretizar os preceitos constitucionais independe da titularidade do bem público.

Diante da necessidade do atendimento às peculiaridades locais, como ficou demonstrado nos autos, ao legislador subnacional cabe efetivar o exercício da sua competência concorrente para suplementar a proteção insuficiente de norma federal, com amparo na jurisdição que detém sobre o seu território.

A conclusão lograda pelo Ministro Relator está em consonância com esse entendimento e a decisão que indeferiu a cautelar enfrentou devidamente a questão controvertida, conforme se vê nos trechos abaixo transcritos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Vê-se, portanto, que, mesmo que a Constituição Federal venha a atribuir a titularidade sobre determinados bens à União Federal (tal como efetivamente o fez em relação àqueles constantes do rol inscrito no art. 20 do texto constitucional, como o mar territorial), isso não significa que o regime de dominialidade pública existente afaste a possibilidade de os Estados-membros exercerem, amplamente, no âmbito do seu próprio espaço territorial (vale dizer, no espaço de validade e de eficácia de sua própria ordem normativa), todas as competências materiais e as atribuições legislativas que lhes foram outorgadas pelo texto constitucional, especialmente em matéria de proteção ao meio ambiente (CF, art. 23, VI, e art. 24, VI), mesmo que tais atividades possam recair sobre bens do domínio da União Federal situados em território estadual.*

*E a razão disso é uma só: a mera circunstância de a Constituição Federal fazer incluir no catálogo de bens do domínio da União Federal (CF, art. 20) a titularidade sobre certos bens de natureza pública situados nos territórios estaduais, municipais ou distrital não afasta nem diminui a autonomia político-administrativa constitucionalmente outorgada a esses entes políticos que compõem a Federação brasileira, eis que os espaços territoriais estaduais onde se localizam bens de domínio da União Federal não passam a integrar, só por tal razão, o território da União Federal.*

*(...)*

*Observa-se, desse modo, que o Estado do Rio Grande do Sul, ao estabelecer a “Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca” (Lei gaúcha nº 15.223/2018), instituindo a proibição da utilização de rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, parece ter agido em conformidade com a legislação nacional editada pela União Federal (Lei nº 11.959/2009), que, em relação à atividade pesqueira no Brasil, também prevê a vedação absoluta ao emprego de quaisquer instrumentos ou métodos de pesca de caráter predatório (art. 6º, VII, “d”), tal como a pesca de arrasto por tração motorizada, sendo de referir, ainda, que, em observância ao que estabelece o diploma legislativo que fixa as normas de cooperação*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*entre a União Federal e os demais entes da Federação no tema (LC n<sup>o</sup> 14/2011), compete aos Estados-membros o exercício do controle ambiental da pesca em âmbito estadual (art. 8<sup>o</sup>, XX).*

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo não referendo da medida cautelar, com prejudicialidade da análise do agravo regimental interposto pela União, e, no mérito, pela improcedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

HP