

## RELATÓRIO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** O Partido Liberal ajuizou esta ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, contra os arts. 1º, parágrafo único, e 30, VI, “e”, da Lei n. 15.223, de 5 de setembro de 2018, do Estado do Rio Grande do Sul, na parte em que proibida, no território gaúcho, toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira. Transcrevo o teor dos dispositivos:

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

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

[...]

Art. 30 É proibida a pesca:

[...]

VI – mediante a utilização de:

[...]

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

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

Sustenta que o art. 1º da Lei federal n. 8.617/1993 dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileira. Diz compreendida no conceito de mar territorial uma faixa de 12 milhas marítimas, medidas a partir da linha de baixa-mar do

litoral continental e insular. Acrescenta que o art. 3º do citado diploma reconhece a todos os navios o direito de passagem inocente no mar territorial brasileiro.

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

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

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

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

Pleiteia, ao fim, a declaração de inconstitucionalidade.

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

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

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul argumenta que os preceitos impugnados visam à harmonização de interesses de diferentes setores e à proteção do ecossistema e dos biomas marinhos da costa gaúcha. Frisa que o diploma é resultado da reivindicação do setor pesqueiro local, consideradas as práticas e iniciativas de outros Estados-membros e países, bem como de recomendações de organismos

internacionais. Remete a estudo da Universidade Federal do Rio Grande que teria concluído ser a proibição da pesca de arrasto de fundo no mar territorial medida proporcional, dotada de significativo potencial incrementador da quantidade de pescado disponível e de recuperação de espécies ameaçadas, a ensejar aumento de renda para os pescadores artesanais e industriais atuantes dentro ou fora das 12 milhas náuticas dos Estados do Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

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

Evoca jurisprudência em que o Supremo reconhece a competência dos Estados-membros para instituir e adotar providências administrativas de proteção ao ambiente e de preservação da fauna marinha no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva do respectivo ente, bem assim a atribuição normativa suplementar, nos termos da legislação, para praticar ações administrativas no mar territorial sob a jurisdição estadual.

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

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

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

O Advogado-Geral da União aduz usurpada a competência da União para editar normas gerais sobre pesca (CF, art. 24, VI) e violado o domínio federal sobre o mar territorial (CF, art. 20, VI). Sustenta que a Lei federal n. 11.959/2009, norma geral que rege a atividade pesqueira, limita a competência estadual relativamente ao ordenamento pertinente à matéria nas águas continentais (art. 3º, § 2º), inexistindo previsão de proibição linear ao uso da técnica de arrasto. Destaca a impossibilidade, dentro da competência legislativa suplementar dos Estados, de subversão das normas gerais editadas pelo ente central.

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

Aponta interferência indevida na atividade pesqueira fora dos domínios estaduais, além de ofensa à livre iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170, *caput*) e

entraves à circulação de embarcações pesqueiras provenientes de outros Estados. Defende o deferimento da cautelar.

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

Em 15 de dezembro de 2020, acolhi o pedido de reconsideração e concedi a liminar pleiteada, suspendendo a eficácia dos arts. 1º, parágrafo único, e 30, VI, “e”, da Lei gaúcha n. 15.223/2018.

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

O Partido Liberal apresentou contraminuta, aludindo, de um lado, à competência privativa da União para legislar sobre mar territorial e, de outro, ao Projeto REBYC II-LAC. Ressalta não demonstrado o risco de dano inverso. Argumenta que o escopo da lei impugnada não é a preservação da vida marinha, mas a criação de uma reserva de mercado para o pescador sul-rio-grandense. Acrescenta que os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva pertencem à União. Sustenta que a demanda pelos produtos pescados é crescente, não se revelando possível suprir a necessidade sem que ocorra a industrialização da pesca. Destaca ser o arraste brasileiro considerado familiar e de baixo impacto. Fala de medidas alternativas ao banimento dessa modalidade de pesca, como o ordenamento e a utilização da tecnologia para o aprimoramento da atividade, com zoneamento por precisão, a fim de reduzir os impactos indesejados. Pontua, entre as consequências negativas de eventual proibição, a diminuição da oferta de pescados e o aumento de preços, salientando que a frota de emalhe, método de pesca utilizado pelos

gaúchos, não é suficiente para atender o déficit provocado pela retirada da frota catarinense, a qual seria mais eficiente e produtiva. Enfatiza que a medida não foi acompanhada de qualquer seguro defeso ou abono por parte do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Disserta, com base em números, sobre a importância da pesca de arrasto no mundo. Segundo alega, o banimento atrairia a ilegalidade, daria ensejo à perda da competitividade e impactaria a economia nacional. Pede o não conhecimento do recurso e, no mérito, seu desprovimento.

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

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

É o relatório.