



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS SARAIVA DE ALENCAR SOUSA

A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS PARA LEGISLAREM SOBRE
A PROTEÇÃO AMBIENTAL NA ZONA MARINHA: OS REFLEXOS DA ADI
6218/RS

FORTALEZA
2022

LUCAS SARAIVA DE ALENCAR SOUSA

A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS PARA LEGISLAREM SOBRE A
PROTEÇÃO AMBIENTAL NA ZONA MARINHA: OS REFLEXOS DA ADI 6218/RS

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em
Direito. Área de concentração: Direito público.

Orientador: Prof. Dr. Tarin Cristino Frota
Mont'Alverne

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- S697c Sousa, Lucas Saraiva de Alencar.
A competência suplementar dos estados para legislarem sobre a proteção ambiental na zona marinha : os reflexos da ADI 6218/RS / Lucas Saraiva de Alencar Sousa. – 2022.
31 f.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2022.
Orientação: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.
1. Competência suplementar. 2. Proteção ambiental. 3. Competência estadual sobre a zona marinha. I. Título.

CDD 340

LUCAS SARAIVA DE ALENCAR SOUSA

A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS PARA LEGISLAREM SOBRE A
PROTEÇÃO AMBIENTAL NA ZONA MARINHA: OS REFLEXOS DA ADI 6218/RS

Trabalho de conclusão de curso apresentada ao
Curso de Graduação em Direito da
Universidade Federal do Ceará, como requisito
parcial à obtenção do título de bacharel em
Direito. Área de concentração: Direito público.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dr. Fernanda Castelo Branco Araújo
Universidade de Brasília (UNB)

Doutoranda Carla Mariana Aires Oliveira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Ao tempo. À duração relativa das coisas
criadas pelo imaginário humano.

Aos meus colegas, amigos e familiares que
participaram desse período de vida.

AGRADECIMENTOS

Apesar da felicidade de chegar na conclusão de todos os esforços desse curso, já me sinto também com saudades de tudo que vivi. Tenho certeza que não estou saindo da faculdade como ingressei, meus pensamentos mudaram, minha forma de ver o mundo mudou e os meus sonhos foram redesenhados. E os elementos para que isso acontecesse foram diversos, afinal a convivência nos dá experiências que levamos para o futuro. Aprendi, desaprendi, anotei e esqueci os eventos que me aconteceram, bons e ruins, felizes e tristes, propositais e acidentais. Todos eles dão os contornos da pessoa que me tornei. Todos me refizeram e me transformaram, ressignificando a minha visão do mundo e da humanidade.

Isso foi uma constante construção de 5 anos. Agradeço ao GEDAI, o primeiro projeto de extensão que entrei na faculdade. Nele conheci amigos que vou levar para a vida e também me conheci, pois comecei a escrever artigos e participar de eventos acadêmicos, principalmente na linha de direito internacional e meio ambiente, tema no qual permaneço pesquisando. Nesse período, conheci a professora Tarin que me acompanhou do início ao fim. Com ela aprendi o quão longe podemos chegar se fizermos o nosso trabalho com amor e afinco, pois com certeza não lhe falta dedicação ao seu ofício.

Agradeço a Centenária por me ensinar que o curso de direito não é somente ler e reler páginas de livros, bem como que o direito não é uma ilha isolada. Precisamos viver a universidade, relacionar-se com outros estudantes do próprio curso e de fora. Ao Instituto Verdeluz que me ensinou na prática como as questões ambientais são tão presentes no nosso cotidiano, fazendo parte das nossas vidas. À professora Fernanda Cláudia pelo momento em que passamos juntos durante o PAIP, tentando ajudar os estudantes a permanecerem no curso. Nessa passagem, pude entender algumas realidades que nos rodeiam e como ainda precisamos nos esforçar muito para que todos tenham as mesmas condições de estudo.

Por fim, agradeço aos meus colegas, amigos e familiares que fizeram parte desse período da minha vida e que me tornaram quem eu sou até agora.

RESUMO

Em 2018, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul aprovou a Lei nº 15.223, tendo como um dos seus objetivos promover o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira e a conservação da biodiversidade aquática para usufruto desta e das futuras gerações. Dessa forma, proibiu a pesca mediante utilização de toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da sua própria zona costeira, envolvendo em seu teor questões econômicas, sociais e ambientais. Contudo, questionou-se a legitimidade jurídico-constitucional, entendendo que o Ente teria usurpado a competência do Congresso Nacional para legislar sobre o mar territorial brasileiro. Portanto, o presente trabalho discute a possibilidade constitucional de os Estados litorâneos brasileiros legislarem sobre a sua zona marinha à luz da proteção ambiental e da competência suplementar. Para tanto, pretende-se realizar a pesquisa mediante investigação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica, documental atinente à temática, com via exploratória, visando interpretar e analisar criticamente os fatos buscando o aprimoramento de concepções postas. A abordagem é qualitativa e o método dialético, visto que busca uma maior compreensão da temática e a sua relação com a sociedade. Afinal, podem ou não os Estados legislarem sobre a sua zona marinha em prol da proteção do meio ambiente e da preservação da biodiversidade?

Palavras-chave: Competência suplementar. Proteção ambiental. Competência estadual sobre a zona marinha.

ABSTRACT

In 2018, the Legislative Assembly of Rio Grande do Sul approved Law n° 15.223. Thus, it prohibited fishing through the use of any and all trawl nets pulled by motorized vessels, throughout the territory of the State of Rio Grande do Sul, including the 12 nautical miles of the maritime strip of its own coastal zone, involving in its content economic, social and environmental issues. However, the legal-constitutional legitimacy was questioned, understanding that the Ente would have usurped the competence of the National Congress to legislate on the Brazilian territorial sea. Therefore, the present paper discusses the constitutional possibility for Brazilian coastal states to legislate on their marine zone in the light of environmental protection and supplementary competence. Therefore, it is intended to carry out the research through indirect investigation, through bibliographic and documentary research related to the theme, with an exploratory approach, aiming to interpret and critically analyze the facts, seeking to improve the concepts put forward. The approach is qualitative and the method is dialectical, as it seeks a greater understanding of the theme and its relationship with society. After all, can States or cannot legislate on their marine zone in favor of protecting the environment and preserving biodiversity?

Keywords: Supplementary competence. Environmental protection. State competence over the marine zone.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AP	Estado do Amapá
CF	Constituição Federal
BRD	Dispositivo para Redução da Fauna Marinha Acompanhante
FURG	Universidade Federal do Rio Grande
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
PL	Projeto de Lei
PNCMar	Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
Rebyc II-LAC	Projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SC	Estado de Santa Catarina
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
STF	Supremo Tribunal Federal
TED	Dispositivo Exclutor de Tartarugas
UN	United Nations

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ZONA MARINHA: UM BEM DA UNIÃO QUE PODE SER TUTELADO EM PROL DO MEIO AMBIENTE.....	14
3. A INÉRCIA DA UNIÃO E O PROTAGONISMO DOS ESTADOS PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS INTERNACIONAIS E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	21
4. CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	22

1 INTRODUÇÃO

A Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul aprovou em 2018, a Lei nº 15.223, tendo como um dos seus objetivos promover o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira e a conservação da biodiversidade aquática para usufruto desta e das futuras gerações. Dessa forma, proibiu a pesca mediante utilização de toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da sua própria zona costeira, envolvendo em seu teor questões econômicas, sociais e ambientais.

Ocorre que os legisladores consideraram os efeitos nocivos dessa prática pesqueira, conforme foi apontado nos relatórios técnicos do Instituto de Oceanografia e do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, ambos da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Ou seja, o estado editou a Lei levando em conta as consequências ambientais, sociais e econômicas da rede de arrasto no litoral gaúcho, proibindo essa técnica em parte da sua zona marinha.

Contudo, poderia o estado legislar sobre a sua própria zona marinha? Esse questionamento foi ajuizado pelo Partido Liberal (PL) na ADI nº 6218, confrontando a legitimidade jurídico-constitucional dessa previsão, pois entende que o Ente teria usurpado a competência do Congresso Nacional para legislar sobre o mar territorial brasileiro. Em contrapartida, a tese defendida afirma essa possibilidade por meio da competência legislativa concorrente, permitindo em contexto de condomínio legislativo ao proteger o meio ambiente marinho. Ou seja, para além da narrativa de competência suplementar se afirma a proteção do meio ambiente a nível regional. Portanto, poderia o estado legislar de forma complementar sobre a sua própria zona marinha com fulcro da proteção ambiental?

Pretende-se, em um primeiro momento, discorrer as discussões que cercam essa possibilidade. Vale afirmar que o tema não se restringe somente ao direito constitucional brasileiro, mas alcança também o direito internacional do meio ambiente, tocando os compromissos e metas globais da União. Isso porque faltam apenas 8 anos para a implementação da Agenda 2030 e o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 14 (ODS 14), que tratam exatamente da conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos. Por conseguinte, 19 das 36 regiões metropolitanas brasileiras se encontram no litoral, concentrando cerca de 24% da população do país (IPEA, 2019, p. 5).

Isto é, 45,7 milhões de pessoas residem na zona costeira e impõe a sua pressão sobre a zona costeira (UN, 2012, p. 5). É por essa razão que também se prega a

implementação regional dos ODS como uma frente de atuação em compasso com a implementação nacional, principalmente pela facilidade de monitoramento e acompanhamento dos poderes locais (NAGY; BENEDECK; IVAN, 2018, p. 4). Ademais, existem metas específicas dentro do ODS 14, que devem ser levadas em conta, como a Meta 14.1¹, 14.2², 14.4³, 14.b⁴, devendo ser alcançadas até 2030 (IPEA, 2022).

Em paralelo, essa possibilidade da legislação estadual se torna mais razoável quando se leva em conta a inércia do poder federal para a proteção da zona marinha. Isso porque o Projeto de Lei nº 6.969, que pretendia instituir a Política Nacional para a Conservação e o Uso Sustentável do Bioma Marinho Brasileiro (PNCMar), permanece em trâmite desde 2013, com a última atualização em 2021⁵ (SOS MATA ATLÂNTICA, 2019, p. 3). Por isso, como pretende a União solucionar as problemáticas a nível estadual como a pesca de arrasto sem conseguir também acompanhar e monitorar de forma efetiva? Deve-se considerar que a zona costeira do Brasil possui uma área de aproximadamente 514 mil quilômetros quadrados, contudo 324 mil quilômetros quadrados correspondem ao território de municípios costeiros distribuídos em 17 estados litorâneos (IPEA, 2018, p. 5).

Por causa dessa lacuna, os estados pretendem se aprofundar ainda mais nessa discussão, assim como o estado do Rio Grande do Sul, outros Entes também começam a formular medidas de proteção ambiental em suas costas. Pernambuco, por sua vez, reuniu 35 representantes das prefeituras litorâneas do seu território com o objetivo de propor a construção de um plano estadual de combate ao lixo no mar (PERNAMBUCO, 2019). Em paralelo, no Ceará, avançam as discussões sobre a Lei Estadual do Mar no Comitê Estratégico para o Desenvolvimento e Elaboração do Planejamento Marinho (CEARÁ, 2022). Por certo, tais instrumentos legais poderiam ser alvos de novas discussões judiciais pela mesma questão da competência sobre a zona marinha visando a proteção ambiental.

Por essa razão, o presente estudo se torna relevante, considerando que o poder

¹ Meta 14.1: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável (IPEA, 2022).

² Meta 14.2: Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos (IPEA, 2022).

³ Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas (IPEA, 2022).

⁴ Meta 14.b: Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados (IPEA, 2022).

⁵ A última movimentação foi em 11/08/2021, no qual transferiu-se ao Plenário a competência para apreciar o Projeto de Lei n. 6.969/2013, porquanto se configurou a hipótese do art. 24, II, g, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2022a)

judiciário ainda não pacificou o tema, prevalecendo a incerteza da decisão final e suas consequências para a biota marinha na ADI nº 6.218.

Assim, pretende-se realizar a pesquisa mediante investigação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica, documental atinente à temática, com via exploratória, visando interpretar e analisar criticamente os fatos buscando o aprimoramento de concepções postas. A abordagem é qualitativa e o método dialético, visto que busca uma maior compreensão da temática e a sua relação com a sociedade. Afinal, podem ou não os Estados legislarem sobre a sua zona marinha em prol da proteção do meio ambiente e da preservação da biodiversidade?

2 A COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DOS ESTADOS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL DA ZONA MARINHA: UM BEM DA UNIÃO QUE PODE SER TUTELADO EM PROL DO MEIO AMBIENTE

Tendo em vista promover o desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira e a conservação da biodiversidade aquática para usufruto desta e das futuras gerações, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul aprovou em 2018, a Lei nº 15.223 (RIO GRANDE DO SUL, 2022). Dessa forma, proibiu-se a pesca mediante utilização de toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas, em todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, incluindo as 12 milhas náuticas da faixa marítima da sua própria zona costeira, envolvendo em seu teor questões econômicas, sociais e ambientais.

Ocorre que os legisladores consideraram os efeitos nocivos dessa prática pesqueiro conforme foi apontado nos relatórios técnicos do Instituto de Oceanografia e do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis, ambos da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). Ou seja, o estado editou a Lei levando em conta as consequências ambientais, sociais e econômicas da rede de arrasto no litoral gaúcho, proibindo essa técnica em parte da sua zona marinha. Contudo, poderia o estado legislar sobre a sua própria zona marinha? Esse questionamento foi ajuizado pelo Partido Liberal (PL) na ADI nº 6218.

A parte autora sustenta a inconstitucionalidade latente da competência do estado para legislar sobre bem público da União, destacando que a faixa marítima descrita na Lei Estadual nº 15.223/2018 é exclusiva da União, conforme o art. 20, inciso VI da CF⁶. Ou seja, prega-se a lógica de que a União é quem deve legislar sobre os seus bens quando houver necessidade de regulamentação assim como caberia ao Estado legislar sobre os seus bens, assegurando na forma da constituição como se definirá o seu uso, gozo e disposição. Ainda mais, na peça inicial a agremiação argumenta a inaplicabilidade do art. 24, inciso VI da CF⁷, que se refere à competência concorrente.

O fundamento é de que tal previsão não poderá ser exercida, exatamente, por se tratar de um bem de titularidade da União. Estes são os seus principais argumentos: (1) a competência de legislar sobre o mar territorial é da União e não dos Estados conforme o art. 20, VI da CF; (2) e que não se aplica a legislação concorrente prevista no art. 24, VI da CF. Por outro lado, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul prestou esclarecimentos,

⁶ Art. 20, VI, CF/88: São bens da União: (...) VI - o mar territorial (BRASIL, 2022b).

⁷ Art. 24, VI, CF/88: Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (BRASIL, 2022b).

defendendo a harmonia dos interesses de diferentes setores econômicos e, especialmente, a proteção do ecossistema e dos biomas marinhos existentes em seu território costeiro.

E a sua tese é a de que as normas estaduais, desde que compatíveis com as normas federais, são constitucionais e legais, observando-se essa interpretação do art. 24, inciso VI, c/c art. 25, § 2º, da CF⁸. Ou seja, as normas específicas determinadas pelos Estados são exatamente para suprir as necessidades e particularidades locais, não alcançadas pela norma geral federal, sendo a competência estadual (MENDES; BRANCO, 2017, p. 870). Ainda mais, prevê o art. 23, incisos VI e VII, da CF⁹, a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para efetivar a proteção ambiental, bem como o combate a preservação da fauna e da flora, existindo uma cooperação administrativa (ANTUNES, 2016, p. 130).

Portanto, por mais que o mar territorial seja bem da União, este pode ser alcançado pela regra estatal, tendo em vista a finalidade da proteção ambiental da biodiversidade marinha nas 12 milhas náuticas da faixa costeira. Nesse sentido, o regramento da pesca com o fito de garantir a sustentabilidade dessa atividade foram consideradas nas justificativas do projeto de lei, bem como a existência de regulamentação em outros Estados:

Em linhas gerais, a criação da Política Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca visa a reverter o atual estado de crise do setor pesqueiro gaúcho, evitando que o mesmo entre em colapso, bem como alinhar o Rio Grande do Sul a iniciativas que já vêm sendo implementadas por diversos Estados da Federação, e às recomendações de organismos internacionais no que se refere à gestão compartilhada do uso sustentável dos recursos pesqueiros. Cabe registrar que, segundo levantamento realizado pela superintendência do IBAMA no RS, atualmente 16 Estados da Federação já possuem regramentos estaduais para a pesca. A criação de uma Lei estadual específica para a pesca gera um regramento que permitirá o equilíbrio entre o fomento e a gestão sustentável dos usos dos recursos pesqueiros, buscando assim a sustentabilidade, em suas dimensões econômica, social e ambiental, deste importante setor da economia gaúcha que envolve milhares de famílias e gera arrecadação para o Estado, trabalho e alimento de qualidade para a população. É de extrema importância garantir a sustentabilidade ambiental, econômica e social do setor pesqueiro gaúcho que carece de dispositivos legais que protejam nossos armadores de pesca e pescadores artesanais, quanto à prática de pesca nocivas ao equilíbrio do meio ambiente, principalmente no que se refere a pesca de arrasto praticada nesta região. Cabe registrar que o Rio Grande do Sul não possui nenhum armador com embarcação licenciada para praticar este tipo de pescaria que gera danos ambientais, econômicos e sociais, impactando as comunidades de pescadores e a arrecadação do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 2018).

⁸ Art. 25, § 2º, CF/88: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição (...) § 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1995) (BRASIL, 2022b)

⁹ Art. 23, VI e VII, CF/88: É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; (BRASIL, 2022b).

Além das justificativas do projeto de lei que suscitaram a rede arrasto tracionada como causadora da sobrepesca, ameaçando os estoques pesqueiros e as pessoas que dependem desses recursos para a sua atividade econômica de subsistência. O método de captura tem diminuído gradativamente os resultados da pesca desde 1980 e de forma mais acentuada nos últimos anos, afetando, principalmente, os pescadores artesanais, uma vez que os peixes pequenos são capturados e muitos são devolvidos para o mar já sem vida, prejudicando o seu completo desenvolvimento (CARDOSO *et al*, 2018, p. 5).

Dessa maneira, a medida proibitiva colabora com a redução do desperdício, potencializa os resultados da pesca, aumenta a arrecadação estatal, beneficia os pescadores tradicionais e dá chance para as 22 espécies ameaçadas que podem se recuperar da sobrepesca (HAMOVICI; CARDOSO, 2021, p. 15). Verificam-se não só razões ambientais, mas também as econômicas e as sociais, que têm a sua importância no assunto. Nesse sentido, o Estado de Santa Catarina solicitou o seu ingresso na ação como *amicus curiae*, sustentando que parcela significativa da frota de arrasteiros que atua naquela região é formada por embarcações catarinenses e que a concentração de camarões é praticamente apenas nas 12 milhas náuticas alvo da Lei. Em paralelo, diversas associações pesqueiras solicitaram da mesma forma a qualidade de participação, manifestando os impactos causados pela sobrepesca às comunidades tradicionais e apoiando a medida proibitiva.

Ambos alegam impactos sociais se, por um lado, a comunidade tradicional se queixa do prejuízo da sua subsistência por causa dos arrasteiros, estes almejam continuar o seu exercício, temendo a extinção do labor. Por certo, o conflito alcança toda a dimensão do meio ambiente, que envolve também as questões econômicas e sociais. Em resumo, os principais argumentos defensivos são: (1) a competência suplementar do Estado para legislar sobre as normas gerais da União; (2) a proteção das espécies ameaçadas de extinção; (3) a maior arrecadação tributária do Estado; (4) o reconhecimento das comunidades tradicionais pesqueiras (BRASIL. 2020, p. 18). No fim, resta claro que o embate constitucional reside na existência ou não de competência suplementar sobre as 12 milhas náuticas.

No que pese, em uma análise fria, a norma estadual não poderia regular a zona marinha, tendo em vista que é bem da União que possui uso e gozo sobre a faixa costeira, contudo, no presente caso, emerge a peculiaridade da proteção do meio ambiente como competência legislativa concorrente. O tratamento é diferente, pois a Lei questionada não pretende simplesmente proibir a pesca de arrasto nas 12 milhas náuticas, mas sim proibir a pesca de arrasto nessa faixa costeira em razão da proteção ambiental. Acrescentando-se o

elemento natural como finalidade em consonância com as pesquisas científicas apresentadas, aplica-se a competência concorrente para a solução sustentável estadual.

Portanto, basta que a lei estadual respeite a norma geral federal (CANOTILHO; LEITE, 2015, p. 226). Julgamento semelhante se sucedeu em razão do questionamento da Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá, que regulava a pesca industrial de arrasto de camarões e aproveitamento compulsório da fauna acompanhante dessa pesca em sua costa, pelas mesmas razões de conflito de competência na ADI nº 861/AP (BRASIL, 2020, p. 30). Na sentença emitida, acordaram os Ministros em declarar a inconstitucionalidade somente ao art. 1º, III¹⁰, e da expressão "priorizar as empresas instaladas no Estado e", contida no art. 3º, caput¹¹:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº64/1993, DO ESTADO DO AMAPÁ. PESCA INDUSTRIAL DE ARRASTO DE CAMARÕES E APROVEITAMENTO COMPULSÓRIO DA FAUNA ACOMPANHANTE. NORMAS INCIDENTES SOBRE PESCA, PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E RESPONSABILIDADE POR DANO AO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. ARTA. 5º, CAPUT, 19, III, 22, I E XI, 24, VI E VIII, 170, VI, 178, E 225, § 1º, V e VII, E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. Ao disciplinar, no âmbito do Estado federado, a pesca industrial de arrasto de camarões e o aproveitamento compulsório da fauna acompanhante, a Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá veicula normas incidentes sobre pesca, proteção do meio ambiente e responsabilidade por dano ao meio ambiente, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, VI e VIII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente. (...) 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. (BRASIL, 2020, p. 30).

¹⁰ Art. 1º, I à III, Lei nº64/1993 do Estado do Amapá: O Poder Executivo Estadual, através dos órgãos públicos, com atribuições para fiscalizar, controlar e administrar as atividades pesqueiras, de acordo com o art. 220, Incisos I, II, e III da Constituição do Estado do Amapá, veda a pesca industrial de arrasto de camarões na costa estadual, nos casos de : I - período de defeso, estabelecido por Lei, de 20 de dezembro a 20 de março; II - pesca de arrasto a menos de trinta milhas marítimas da costa; III - barcos estrangeiros arrendados que não contribuam com transferência de tecnologia e melhores inovações, do que os barcos brasileiros, na diminuição da pesca predatória e no maior aproveitamento da fauna acompanhante. (AMAPÁ, 1993).

¹¹ Art. 3º, caput, Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá: A concessão de licenças especiais para o incremento da frota pesqueira de camarões na costa do Amapá deve priorizar as empresas instaladas no Estado e obedecer aos seguintes critérios; (AMAPÁ, 1993).

Dessa forma, permitiu-se a normatização da zona costeira pelo estado amapaense. Dentre as razões que fundamentaram se encontram os mesmos artigos suscitados no caso sulista, como o art. 24, VI e VIII, e 23, VI e VII, no entanto também foram destacados o art. 225, § 1º, incisos V e VII, e § 4º, da CF¹², que impõe ao Poder Público o dever de preservar o meio ambiente, controlando inclusive o emprego de técnicas. Outro ponto importante dessa decisão é que considerou o risco econômico e trouxe para a discussão o art. 170, inciso VI, da CF, que vislumbra o tratamento diferenciado nos empreendimentos tendo o impacto ambiental como balizador¹³. Ou seja, identificada a nocividade ambiental da técnica empregada, é possível que o Estado regule a sua execução de forma complementar.

Diante disso, coaduna-se a vontade constitucional e a modernização do federalismo com o protagonismo do poder estatal na seara do meio ambiente (MENDES; BRANCO; 2017, p. 873). Em síntese, entende a plenária do STF que 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: (1) da preponderância do interesse local; (2) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais; (3) da vedação da proteção insuficiente:

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 ESTADOMEMBRO. 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). (...) (ADI 3829/RS, Relator

¹² Art. 225, § 1º, V e VII, e § 4º, da CF/88: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; (BRASIL, 2022b).

¹³ Art. 170, VI, CF/88: A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003) (BRASIL, 2022b).

Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julgamento em 11.4.2019, DJe 17.5.2019) (BRASIL, 2019, p. 2).

Assim, resta apenas o questionamento de qual seria a norma geral a ser respeitada. No tocante ao assunto, rememora-se a Lei nº 11.959/2009, sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Pesca que em seu art. 1º, I e III¹⁴, objetiva promover o uso sustentável dos recursos pesqueiros em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade, incluindo inclusive a otimização dos benefícios econômicos decorrentes. Convém lembrar que essa discussão poderia ser resolvida com a Lei do Mar, delimitando os critérios necessários para a atuação de cada Ente Federado e sedimentando a sua competência complementar.

Não obstante, o que se tem mais perto nesse sentido é o Decreto nº 5.300/2004, que regulamenta a Lei nº 7.661/1998, sobre o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, dispondo sobre as regras de uso e ocupação da zona costeira, e gestão da orla marítima. Em seu art. 5º, destacam-se os incisos I, III, IX, X e XI¹⁵, levando em conta a utilização sustentável dos recursos costeiros, preservação dos ecossistemas, bem como a cooperação entre as esferas do governo e o comprometimento internacional.

Finalmente, colhem-se em julgados favoráveis a legalidade das leis estaduais que regulamentaram a zona marinha com o objetivo de promover a sustentabilidade e preservar o meio ambiente. Esse foi o caso da ADI 861/AP, em que o tribunal declarou a inconstitucional somente a expressão “priorizar as empresas instaladas no Estado”, reconhecendo que a assembleia legislativa proibisse a pesca de arrasto de camarões na zona marinha amapaense em 2020. Da mesma forma, foi decidido na ADI 2030/SC, admitindo que a Lei nº 11.078/99 de Santa Catarina, era legal, permitindo o estabelecimento de normas estaduais sobre o

¹⁴ Art. 1º, I e III, Lei nº 11.959/2009: Esta Lei dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, formulada, coordenada e executada com o objetivo de promover: I – o desenvolvimento sustentável da pesca e da aquicultura como fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade; III – a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos; (BRASIL, 2009).

¹⁵ Art. 5º, I, III, IX, X e XI, Decreto nº 5.300/2004: São princípios fundamentais da gestão da zona costeira, além daqueles estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente, na Política Nacional para os Recursos do Mar e na Política Nacional de Recursos Hídricos: I - a observância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil na matéria; III - a utilização sustentável dos recursos costeiros em observância aos critérios previstos em lei e neste Decreto; IX - a preservação, conservação e controle de áreas que sejam representativas dos ecossistemas da zona costeira, com recuperação e reabilitação das áreas degradadas ou descaracterizadas; X - a aplicação do princípio da precaução tal como definido na Agenda 21, adotando-se medidas eficazes para impedir ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, mesmo na falta de dados científicos completos e atualizados; XI - o comprometimento e a cooperação entre as esferas de governo, e dessas com a sociedade, no estabelecimento de políticas, planos e programas federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2004).

controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras em 2017, por se tratar de direito ambiental marítimo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Repartição de competências. Lei Estadual 11.078/1999, de Santa Catarina, que estabelece normas sobre controle de resíduos de embarcações, oleodutos e instalações costeiras. Alegação de ofensa aos artigos 22, I, da Constituição Federal. Não ocorrência. Legislação estadual que trata de direito ambiental marítimo, e não de direito marítimo ambiental. Competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 22, I, CF), e sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente (art. 24, VIII, CF). Superveniência de lei geral sobre o tema. Suspensão da eficácia do diploma legislativo estadual no que contrariar a legislação geral. Ação julgada improcedente. (BRASIL, 2017, p. 2)

Diante disso, estende-se um longo arcabouço jurídico para resolver que o Estado pode legislar de forma suplementar sobre a zona marinha para preservar o meio ambiente e a biodiversidade. Contudo, no tocante a ADI 6218/RS, recebeu decisão monocrática em 2020, pelo ministro Nunes Marques que entendeu que esse difere dos outros casos por incidir o termo “mar territorial”, que é bem exclusivo da União, justificar o deferimento da cautelar, suspendendo a eficácia da proibição da pesca de arrasto nas 12 milhas náuticas. Assim, a lide permanece em aberto aguardando o julgamento na plenária.

Enquanto a sentença não é lavrada, os Estados continuam se emancipando legislativamente sobre o direito ambiental do mar, tendo em vista que os oceanos são um dos instrumentos mais promissores para o desenvolvimento sustentável, isso porque envolve temas como exploração de petróleo, mudanças climáticas, pesca, energias offshore, plásticos e poluição transfronteiriça, reservas marinhas entre outros. Por certo, nem todos esses assuntos recaem sobre a competência suplementar do Estado, mas os que envolvem o meio ambiente marinho, como a Lei do Estadual do Mar que está sendo elaborada pelo Estado do Ceará, e o Plano Estadual de Combate ao Lixo no Mar do Estado de Pernambuco, poderiam também ser alvos de ADI's. Então, quais seriam os limites do protagonismo estadual para atuar sobre a proteção ambiental da zona marinha?

3 A INÉRCIA DA UNIÃO E O PROTAGONISMO DOS ESTADOS PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS INTERNACIONAIS E PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Para tanto, se faz necessário discorrer as argumentações explanadas na decisão monocrática do ministro Nunes Marques na ADI 6218/RS, deferindo a cautelar para suspender a proibição de toda e qualquer rede de arrasto tracionada por embarcações motorizadas nas 12 milhas náuticas da faixa marítima da zona costeira do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo o juízo, apesar de reconhecer precedentes no próprio sodalício de permitir lei estadual mais protetiva em razão do fortalecimento do equilíbrio federativo, entende que no caso concreto existem características relevantes que distinguem as situações, merecendo decisões também diferentes. Esse ministro decidiu inclusive na contramão do que havia proclamado o antigo relator ministro Celso de Mello em sua decisão monocrática:

Justifico, de outro lado, a necessidade de imediata decisão monocrática sobre a questão ora em exame, apoiando-me, para tanto, em razões que tornam imperativo apreciar-se, desde logo, mesmo em caráter provisório, o pleito cautelar, notadamente porque a possibilidade de dano ao meio ambiente mostra-se real em face do caráter predatório assumido pela pesca com emprego da técnica de arrasto, a significar que o “periculum in mora” constatável no caso apresenta-se de modo inverso, ainda mais se se considerarem as conclusões técnicas dos estudos elaborados, conjuntamente, pelo Instituto de Oceanografia e pelo Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. As razões ora invocadas evidenciam a necessidade de apreciação do pedido de medida cautelar, em sede monocrática e em caráter emergencial, “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, em face da ocorrência de circunstâncias extraordinárias que autorizam a adoção de tal excepcional medida. Não obstante o inequívoco relevo das questões suscitadas pela agremiação partidária autora, entendo que os fundamentos expostos na presente decisão revelam-se aptos a afastar, ao menos em juízo compatível com uma análise estritamente delibatória, a plausibilidade jurídica da pretensão cautelar ora deduzida, especialmente se se considerar o magistério jurisprudencial do Plenário desta Suprema Corte no tema ora em análise (ADI 861-MC/AP, Rel. originário Min. NÉRI DA SILVEIRA). Sendo assim, e em face das razões expostas, indefiro, “ad referendum” do E. Plenário do Supremo Tribunal Federal, o pedido de medida cautelar formulado pela agremiação partidária autora da presente ação direta. (BRASIL, 2019a, p. 15).

Se por um lado, o ministro Celso de Mello reconhece a possibilidade da competência suplementar do estado para legislar sobre a zona marinha em razão da proteção ambiental, o ministro Nunes Marques apoia outro entendimento. Em sua cognição, no julgamento do mérito da ADI 618/AP, defende que não se levou em conta o exame da Lei

Federal nº 11.959/2009¹⁶, nem se tratou especificamente da atuação normativa federal sobre a matéria, consubstanciada no art. 3º da Portaria SUDEPE 26/1983¹⁷, voltada para a pesca na costa gaúcha. Além disso, levanta que as peculiaridades regionais do Estado do Amapá divergem da situação fática do Estado do Rio Grande do Sul, considerando que a lei amapaense tratava de tipos de embarcações e não conflitava abertamente com ato normativo federal, como ocorre com a lei sulista.

Sustenta ainda que ao contrário da ADI 618/AP, a ADI 6218/RS não evidencia lacuna normativa e o interesse local conflita com o interesse de outros Estados-membros da federação, como Santa Catarina, pois os efeitos da lei estadual não se exaurem em seus respectivos limites territoriais, na medida em que, no mar, não há divisão dos limites territoriais do Estado do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. De outro bordo, acrescenta que não há em que se falar em vedação da proteção insuficiente, tendo em vista que o Brasil em iniciativa conjunta com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, tem desenvolvido em seu território costeiro o Projeto Rebyc II-LAC¹⁸.

Sendo essas as razões para o deferimento da cautelar. No que pese, o relator indica a diferença entre a ADI 618 e a ADI 6218, aduzindo que não conflita diretamente com o dispositivo federal, como regular sobre o mar territorial, mas a o art. 1º, III, da Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá, veda a pesca industrial de camarões na costa estadual os barcos estrangeiros arrendados. Vide que a proibição dos barcos incide sobre a costa estadual, ou seja, regulando também sobre a zona marinha em prol de meio ambiente. Portanto, resta claro o reconhecimento da competência da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar concorrentemente sobre pesca e proteção do meio-ambiente.

A medida cautelar também não levou em conta o pedido de declaração de inconstitucionalidade deduzido em face do art. 1º, caput, I e II, da Lei nº 64/1993 do Estado do Amapá, sendo que o inciso II desse dispositivo veta a pesca de arrasto a menos de 30 milhas marítimas da costa, contudo o plenário afirmou que era constitucional, fulminando somente a parte da redação que tratava de forma diferente os barcos estrangeiros (BRASIL,

¹⁶ A Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei no 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei no 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. (BRASIL, 2009).

¹⁷ Art. 2º da Portaria SUDEPE 26/1983: Proibir a pesca com a utilização de redes de arrasto de qualquer tipo, a menos de 3 (três) milhas da costa do Estado do Rio Grande do Sul (BRASIL, 1983, p. 1)

¹⁸ O projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe (REBYC II-LAC) é uma iniciativa conjunta da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura-FAO e do Fundo Mundial para o Meio Ambiente- FMAM (Global Environment Facility – GEF, por sua sigla em inglês), que visa a gestão sustentável da pesca e a redução de desperdícios na captura de camarões (BRASIL, 2019b, p. 1).

2020, p. 34). Dessa forma, ao contrário do que proclamou o ministro, a situação fática da lei estadual amapaense é bem parecida com a lei gaúcha, tendo em vista que ambas buscam tutelar o bem da união, o mar territorial, para que o meio ambiente marinho e a sua biodiversidade sejam protegidas, encontrando respaldo legal no art. 24, VI da CF, ultrapassando a noção de que a competência estadual só consegue atingir as águas superficiais e subterrâneas defendia na decisão:

A competência dos Estados-membros restringe-se, portanto, às águas continentais de sua respectiva jurisdição, isto é: rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de águas não marinhas naturais ou artificiais. Além disso, havendo atuação normativa federal na definição de política pública de pesca, a legislação estadual impugnada não poderá ser colidente àquela (BRASIL, 2022c, p. 16).

Ademais, no tocante aos efeitos econômicos, por mais que as embarcações de Santa Catarina sejam afetados, sob a ótica do desenvolvimento sustentável a técnica é considerada predatória ameaçando não só a extinção da espécie pescada, mas também da fauna acompanhante. Ocorre que essa restrição econômica encontra base no art. 170, VI, associado ao art. 225, V e § 3º, sendo necessário que o poder público tome medidas para preservar o meio ambiente visando as presentes e futuras gerações. Portanto, no cumprimento dessa finalidade não há espaço para as práticas predatórias. Por fim, um último ponto seria a concepção desse dano. O deferimento da cautelar também levou em conta a participação do Brasil no projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina e Caribe – Rebyc II-LAC:

Não se pode conferir constitucionalidade aos atos normativos estaduais impugnados. Conferir-lhes consistência à Constituição Federal, em verdade, traduz-se em negar competência normativa da União. E, aliás, mais do que isso. Significa inviabilizar política pública nacional (e internacional) de desenvolvimento sustentável da pesca de arrasto, que respeita o meio ambiente, consistente no Projeto REBYC II-LAC (BRASIL, 2022c, p. 16).

Ocorre que o convênio visa a gestão sustentável da pesca e a redução de desperdícios na captura de camarões, pretendendo ampliar o conhecimento sobre a captura acidental associada às pescarias de camarão, bem como desenvolver tecnologias para mitigar o impacto dessa atividade em toda as regiões brasileiras. Segundo o relatório, a operação conseguiu produzir resultados no Paraná, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Pará, por meio da mobilização dos pescadores para utilizarem técnicas sustentáveis, como o dispositivo exclusor de tartarugas (TED) e o dispositivo para a redução da fauna marinha acompanhante (BRD), concluindo na redução do dano ambiental e fortalecimento da

pesca artesanal (BRASIL, 2019b, p. 5). Entretanto, destaca-se que o projeto ainda não publicou nada referente ao Estado do Rio Grande do Sul.

Vale mencionar que o relatório apresentou dados, principalmente, de comunidades de pescadores, enfrentando um maior desafio em Belém no Pará devido a resistência na utilização dos dispositivos estratégicos pelo sindicato das indústrias pesqueiras locais (SINDIPESCA) (BRASIL, 2019b, p. 10). Ocorre que o convênio tem que considerar a realidade da costa gaúcha, uma vez que a frota pesqueira é maior, tendo atuação inclusive de outros Estados como Santa Catarina. Diante disso, se por um lado, o deferimento da cautelar sustentou que o Brasil participa do Projeto Rebyc II-LAC, os relatórios produzidos pela FURG demonstram que essa atuação ainda não é efetiva, justificando a edição de lei estadual para interromper a pesca predatória insustentável. Afinal, são 22 espécies ameaçadas de extinção e nem todas estão contempladas nesse projeto internacional (HAIMOVICI; CARDOSO, 2018, p. 25).

Na mesma seara internacional, o relator menciona que o projeto envolve a meta 14.b da Agenda 2030, proporcionando o acesso aos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados. Por conseguinte, o escopo da agenda internacional pretende conservar e promover a utilização dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Por isso, é importante deixar claro que a pesca de arrasto é extremamente prejudicial. Os rejeitos de organismos mortos ao mar somam mais de 4 milhões de toneladas, contribuindo com 15% do desperdício de alimentos na cadeia produtiva da pesca mundial. Algumas pescarias dessa modalidade chegam a rejeitar 14 kg de pescado para cada 1 kg desembarcado (OCEANA, 2020. p. 7).

Assim, são responsáveis por 50% de todos os descartes, ao passo que contribuem com menos de 20% da produção pesqueira do planeta, uma técnica com alta eficiência de captura e de impacto ambiental (OCEANA, 2020. p. 7). Até mesmo o Projeto Rebyc II-LAC busca inserir instrumentos sustentáveis para tentar reduzir os impactos ambiental da pesca de arrasto, mas no tocante a costa do Rio Grande do Sul esses esforços ainda não foram observados ao mesmo tempo que a pressão ambiental permanece afetando as espécies e a biodiversidade, justificando o protagonismo do poder público estadual na inércia do poder federal. Isso porque no entendimento do ministro, tanto a Portaria da SUDEPE, quanto o projeto internacional seriam suficientes para sanar o dano ambiental gaúcho:

Tal política pública bem desenvolvida pelo país, ainda, afasta eventual alegação de omissão ou lacuna normativa do Poder Público. Mais. Houvesse violação à proteção ao meio ambiente, certamente a União teria, por si, aumentado o limite de proibição de 3 milhas náuticas. Extrai-se, pois, que o Poder Legislativo estadual não possui

aptidão para invalidar ato normativo federal que tenha tratado da mesma matéria (BRASIL, 2022c, p. 16).

Não obstante, recentemente, a Secretaria de Aquicultura e Pesca do Ministério da Agricultura, Agropecuária e Abastecimento, editou a Portaria nº 634¹⁹, permitindo a pesca de arrasto motorizada de camarão, mas desenvolveu regras de ordenamento para cadastro dos pescadores e a utilização do BRD em todas as embarcações, tornando ainda mais complexo o trabalho do judiciário para resolver a questão (OCEANA, 2021, p. 3). Desse modo, percebe-se que a legislação pesqueira é densa, complexa e necessita de uma atualização, bem como profundidade na regulação de competências. Apesar disso, considerando as sentenças lavradas pela plenária do STF, o judiciário brasileiro reconhece o protagonismo do Estados para legislar sobre a proteção do meio ambiente na zona marinha de forma suplementar.

Esse entendimento permite a tais Entes colaborarem nos avanços em prol do meio ambiente, mesmo que a União permaneça inerte. Nesse sentido, os Estados podem se emancipar para legislar sobre a proteção ambiental da zona marinha em temas que o governo federal não produz avanços, como no tocante aos plásticos no mar, mudanças climáticas, Agenda 2030, entre outros. Especificamente, quanto à ODS 14, a Lei nº 15.223/2018 do Estado do Rio Grande do Sul, alcança as metas 14.1, 14.2, 14.4, 14.b na forma adotada pelo Brasil, uma vez que tenta garantir a sustentabilidade pesqueira da sua costa, envolvendo os setores econômicos, sociais e ambientais:

Meta 14.1: Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável. Meta 14.2: Até 2020, gerir de forma sustentável e proteger os ecossistemas marinhos e costeiros para evitar impactos adversos significativos, inclusive por meio do reforço da sua capacidade de resiliência, e tomar medidas para a sua restauração, a fim de assegurar oceanos saudáveis e produtivos. Meta 14.4: Até 2020, efetivamente regular a coleta, e acabar com a sobrepesca, ilegal, não reportada e não regulamentada e as práticas de pesca destrutivas, e implementar planos de gestão com base científica, para restaurar populações de peixes no menor tempo possível, pelo menos a níveis que possam produzir rendimento máximo sustentável, como determinado por suas características biológicas. Meta 14.b: Proporcionar o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos recursos marinhos e mercados (IPEA, 2022).

Resta claro, inclusive na decisão monocrática do ministro Nunes Marques que o Brasil não apresenta um plano nacional de gerenciamento marinho, nenhuma lei sobre esse tema foi citada como base para confrontar a lei gaúcha. Por isso, justifica-se a emancipação dos Estados. Por sua vez, o Estado de Pernambuco, por exemplo, elaborou a minuta do Plano de Ação de Combate ao Lixo no Mar, buscando a consonância com o Plano Nacional de

¹⁹ A Portaria SAP/MAPA nº 634, de 21 de março de 2022, estabelece regras adicionais para a pesca sustentável de arrasto motorizado de camarão na faixa marítima da zona costeira adjacente ao Estado do Rio Grande do Sul, das 3 (três) milhas náuticas até as 12 (doze) milhas náuticas (BRASIL, 2022d).

Combate ao Lixo no Mar em suas diretrizes (PERNAMBUCO, 2019). Assim, no Eixo 4 que se denomina legislação e normatização, o Estado almeja revisar e elaborar leis, normas, procedimentos que possuam interface com o lixo no mar e que possam contribuir para a diminuição da quantidade de resíduos que chegam ao oceano (PERNAMBUCO, 2021, p. 58). Dentre essas medidas, está incluso o incentivo estadual para que os municípios da faixa costeira criem regulem as atividades de vendedores ambulantes, restaurante e bares na faixa de praia, responsabilizando-os pela coleta e destinação adequada dos resíduos e embalagens das suas atividades.

Nota-se que a depender das necessidades locais, o governo estadual pode vir a legislar sobre bem da união, como a praia marítima, para garantir a proteção ambiental da sua zona marinha, cumprindo os ODS 12 e 14 da Agenda 2030. No entanto, tal protagonismo poderia ser alvo de ADI? Em paralelo, o Estado do Ceará ganha ainda mais destaque nessa temática, devendo ser o primeiro a elaborar uma Lei Estadual do Mar em conjunto com um Planejamento Espacial Marinho.

A pretensão é de que o dispositivo seja um instrumento para a proteção dos ecossistemas marinhos e para a promoção do desenvolvimento sustentável no Ceará, orientando a utilização de recursos marinhos vivos e não vivos visando promover a conservação e o uso sustentável por meio de uma gestão equitativa, eficiente, compartilhada, adaptada, integrada e sustentável dos recursos naturais e ecossistema dos mares, oceanos e águas interiores, da Zona Econômica Exclusiva, da Plataforma Continental e áreas adjacentes (CEARÁ, 2022). Por certo, os anseios do estado cearense são visivelmente mais sensíveis para o ajuizamento de uma ADI, entretanto vale rememorar o entendimento do judiciário brasileiro sobre os limites da competência suplementar dos Estados sobre a proteção ambiental da zona marinha.

3 CONCLUSÃO

Apesar da recente decisão monocrática do ministro Nunes Marques na ADI 6.218/RS, permanece ainda o entendimento proclamado nas ADI 618/AP e ADI 2030/SC, de que os Estados podem legislar sobre a proteção ambiental da zona marinha com base no art. 24, VI, art. 170, VI e art. 225, V e § 3º, mesmo que se trate de bem da união 20, VI. Em que pese, a lide se encontrar dentro do emaranhado que são as leis pesqueiras, a discussão é aproveitada tendo em vista que gira em torno da possibilidade dos Estados legislarem a zona marinha em prol do meio ambiente.

Reconhecida a competência suplementar, basta que a norma estatal respeite os moldes estabelecidos pela norma geral federal, mantendo-se o equilíbrio da federação. Em síntese, entende o STF que 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: (1) da preponderância do interesse local; (2) do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais; (3) da vedação da proteção insuficiente. Dessa forma, na inercia da União, o Estado pode protagonizar.

Restou claro, tanto pelos Relatórios da FURG, quanto pelos da ONG Oceana que a pesca de arrasto é extremamente prejudicial ao meio ambiente marinho, afetando o ecossistema da região costeira do Rio Grande do Sul. E por mais que a União promova programas como o Projeto Rebyc II-LAC, o dano permanecia nesses mares, permitindo que a assembleia legislativa do Rio Grande do Sul editasse lei para proteger a fauna e a biodiversidade. No entanto, o que se depreende dos julgados são os limites da competência suplementar sobre a zona marinha.

Diante disso, é necessário que os estados levem em consideração tais critérios quando protagonizarem o poder público para legislar sobre a proteção ambiental da zona marinha. Isso porque os compromissos internacionais chegam perto da sua data limite, bem como as mudanças climáticas alteram a disposição dos recursos naturais, evidenciando o imediatismo de medidas mitigadores. O oceano e a economia do mar são um elemento chave para a transição do modelo econômico e implementação do desenvolvimento sustentável.

Por isso, estados que protagonizam mudanças, como Pernambuco pretendendo editar normas sobre a praia marítima por meio do Plano Estadual de Combate ao Lixo no Mar, bem como o Ceará, que almeja elaborar uma Lei Estadual do Mar e um Planejamento Espacial Marinho, devem conhecer os limites da sua competência suplementar na proteção ao meio

ambiente. Por fim, destaca-se que a zona marinha pode ser tutelada pelos estados na medida que respeitem o limite da competência suplementar.

REFERÊNCIAS

- AMAPÁ. **Lei nº 0064, de 1 de abril de 1993**. Disponível em: http://www.al.ap.gov.br/pagina.php?pg=buscar_legislacao&n_leiB=0064,%20de%2001/04/93. Acesso em: 15 mar. 2022.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 19. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2017. 1623 p.
- BRASIL. Câmara dos deputados. **PL 6969/20131**: ficha de tramitação. 2022a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=604557>. Acesso em: 7 jun. 2022.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2022.
- _____. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.
- _____. **Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111959.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.
- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Portaria SAP/MAPA nº 634, de 21 de março de 2022**. Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-sap/mapa-n-634-de-21-de-marco-de-2022-387381225>. Acesso em: 27 mar. 2022.
- _____. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projeto Manejo Sustentável da Fauna Acompanhante na Pesca de Arrasto na América Latina – REBYC II-LAC**. 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/centrais-de-conteudo/eventos/arquivos/doc-rebycii-lac.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2022.
- _____. ICMBio. **Portaria SUDEPE nº 26, de 28 de julho de 1983**. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/1983/p_sudepe_26_n_1983_regulamentapetrocho_areaexclusoarrasto_rs_alterada_p_ibama_445_1989_p_sudepe_57_1983.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 861 – Amapá**. 2020. Relator: Ministra Rosa Weber. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2020-03-06;861-1561990>. Acesso em: 16 mar. 2022.
- _____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2030 – Santa Catarina**. 2017. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2017-08-09;2030-1768986>. Acesso em: 20 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3829** – Rio Grande do Sul. 2019a. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2019-04-11;3829-2455445>. Acesso em: 17 mar. 2022.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6218** – Rio Grande do Sul. 2022c. Relator: Ministro Celso de Mello. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1060141/false>. Acesso em: 16 mar. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. 536 p.

CARDOSO, L. G. *et al.* **Efeitos para o setor pesqueiro do deslocamento do arrasto de fundo para além das 12 milhas náuticas na costa do Rio Grande do Sul**. 2018. Relatório Técnico. Universidade Federal do Rio Grande. Disponível em: <https://demersais.furg.br/produ%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 14 jun. 2022.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. **Avançam discussões e estudos para a criação da Lei Estadual do Mar**. 2022. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/2022/03/04/avancam-as-discussoes-e-estudos-para-a-criacao-da-lei-estadual-do-mar/>. Acesso em: 20 mar. 2022.

HAIMOVICI, M; CARDOSO, L.G. **Espécies potencialmente beneficiadas com o deslocamento do arrasto de fundo para além das 12 milhas náuticas na costa do Rio Grande do Sul**. Relatório Técnico. Universidade Federal do Rio Grande. Disponível em: <https://demersais.furg.br/produ%C3%A7%C3%A3o.html>. Acesso em: 14 jun. 2022.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Cadernos ODS: ODS 14**. 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/190711_cadernos_ODS_objetivo_14.pdf. Acesso em: 17 mar. 2022.

_____. **Objetivos de desenvolvimento sustentável: 14. Vida na água**. 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods14.html>. Acesso em: 7 jun. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. 1576 p.

NAGY, Júlia A; BENEDECK, József; IVAN, Kinga. **Measuring Sustainable Development Goals at a Local Level: A Case of a Metropolitan Area in Romania**. *Sustainability*, v. 10, issue 11, p. 3962, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su10113962>. Acesso em: 10 jun. 2022.

OCEANA. **Auditoria da Pesca: Brasil 2021**. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/wp-content/uploads/sites/23/Auditoria-da-Pesca-2021.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2022.

_____. **Impactos da pesca de arrasto no Brasil e no Mundo: dados atualizados e tendências globais**. 2020. Disponível em: <https://brasil.oceana.org/relatorios/impactos-da->

pesca-de-arrasto-no-brasil-e-no-mundo-dados-atualizados-e-tendencias-globais/. Acesso em: 26 mar. 2022.

PERNAMBUCO. Pernambuco terá plano de ação para combater o lixo no mar. 2019.

Disponível em:

http://www.portais.pe.gov.br/web/semas/exibir_noticia?groupId=709017&articleId=54511034&templateId=2386863. Acesso em: 19 mar. 2022.

_____. **Minuta do plano de ação de combate ao lixo no mar em Pernambuco.**

Versão preliminar. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Detalhes da proposição: PL 136 2018. Disponível em:

<https://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/136/AnoProposicao/2018/Default.aspx>. Acesso em: 21 mar. 2022.

_____. **Lei nº 15.223 de setembro de 2018.** 2022. Disponível em:

<https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-15223-2018-rio-grande-do-sul-institui-a-politica-estadual-de-desenvolvimento-sustentavel-da-pesca-no-estado-do-rio-grande-do-sul-e-cria-o-fundo-estadual-da-pesca>. Acesso em: 15 mar. 2022.

SOS MATA ATLÂNTICA. Lei do Mar. 2019. Disponível em:

<https://www.sosma.org.br/politicas/lei-do-mar/>. Acesso em: 19 mar. 2022.

UN - UNITED NATIONS. The future we want: outcome document of the United Nations on Sustainable Development. 2012. Disponível em:

<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/733FutureWeWant.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.