

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
3.829 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL**  
**INTDO.(A/S)** : **FEDERAÇÃO DOS PESCADORES DO RIO GRANDE  
DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **SERGIO RENATO TEIXEIRA**

**DECISÃO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Presidente da República contra a Lei Estadual 12.557/2006 do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a pesca semiprofissional e esportiva naquele estado.

Eis o teor da lei impugnada:

Art. 1º - As modalidades de pesca semiprofissional e esportiva, praticadas por brasileiros ou estrangeiros, utilizando ou não embarcação pesqueira, sem vínculo empregatício com empresa, como atividade econômica suplementar, lazer ou desporto, no Estado do Rio Grande do Sul, reger-se-ão pelo disposto na presente Lei.

Art. 2º - O pescador semiprofissional ou esportivo deverá, anualmente, cadastrar-se e habilitar-se para o exercício da atividade na Federação de Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul, sem obrigatoriedade de filiação a esse órgão, na forma definida na regulamentação desta Lei.

Parágrafo único - O cadastro a que se refere o caput deverá ser mantido atualizado pela Federação de Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul, bem como remetido, anualmente, aos órgãos federais responsáveis pela pesca e pelo meio

## ADI 3829 MC / RS

ambiente.

Art. 3º - A taxa de cadastro e o fornecimento da habilitação para exercer a atividade de pescador semiprofissional ou esportivo será definida em Assembléia Geral da Federação de Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo único - Reverterão ao Batalhão Ambiental da Brigada Militar 15% (quinze por cento) dos valores arrecadados com as taxas, com a finalidade de auxiliar o custeio das ações de fiscalização da pesca no Estado.

Art. 4º - Caberá aos órgãos estaduais competentes acompanhar, controlar e fiscalizar a atividade pesqueira profissional e semiprofissional ou esportiva, em caráter subsidiário à fiscalização dos órgãos federais.

Art. 5º - A limitação e a proibição de locais de pesca, quantidade de pescado, períodos de defeso e petrechos a serem utilizados obedecerão ao disposto na legislação federal e estadual.

Parágrafo único - Na pesca semiprofissional e na pesca esportiva poderão ser utilizados os seguintes petrechos:

I - linha de mão, caniço, punçá, molinetes e carretilhas;

II - em mar aberto, espinhéis de até 100 anzóis, e em arroios, rios, lagoas e açudes, espinhéis de até 50 anzóis;

III - em mar aberto, tarrafas com malha de, no mínimo, 25 milímetros, e em arroios, rios, lagoas e açudes, tarrafas com malha de, no mínimo, 50 milímetros;

IV - em mar aberto, rede passeadeira com malha de, no mínimo, 70 milímetros, ou rede de calão, âncora e poita, com malha de, no mínimo, 100 milímetros; e

V - em arroios, rios, lagoas e açudes, rede com malha de, no mínimo, 100 milímetros, com dimensão máxima de 50 metros por pescador.

## ADI 3829 MC / RS

Art. 6º - O exercício da pesca nas condições definidas nesta Lei não gera a seus praticantes qualquer direito ou benefício relativo à Previdência Social e ao seguro-desemprego.

Art. 7º - A inobservância desta Lei sujeitará os infratores às penalidades previstas nos diplomas legais competentes.

Art. 8º - Caberá ao regulamento desta Lei estabelecer os estímulos fiscais, creditícios ou financeiros, materiais e técnicos a que farão jus os pescadores semi-profissionais e esportivos.

Art. 9º - Esta Lei poderá ser regulamentada, no que couber, para garantir sua fiel execução.

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

Art. 11 - Revogam-se as disposições em contrário.

O Requerente assevera que referida lei extrapolou os limites de competência suplementar do Estado, bem como delegou o exercício do poder de polícia a entidade privada, violando a Constituição Federal no art. 24, VI e § 1º, que trata da competência da União para legislar sobre normas gerais referentes à pesca, e nos artigos 5º, XIII; 22, XVI; 21, XXIV; 70, parágrafo único; 149 e 150, cuja sistemática conjunta proibiria a delegação de atividades típicas do Estado a entidades privadas, respectivamente.

Requer a declaração de inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei enfrentada e, sustentando haver dependência, também do restante, por arrastamento.

Adotou-se o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.

A Assembleia Legislativa gaúcha prestou informações, defendendo, preliminarmente, o não conhecimento da ação, porquanto a arguição de inconstitucionalidade se daria sob parâmetros meramente reflexos, empecilho à apreciação em controle abstrato de constitucionalidade.

## ADI 3829 MC / RS

No mérito, aduz que o Estado não exorbitou de sua competência suplementar, uma vez que a margem de atuação federal é que deve, nessa matéria, ser subsidiária à estadual, e nem relegou poder de polícia a entidade privada, visto que, conforme o próprio art. 4º da lei contraditada, a atuação da Federação de Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul seria acompanhada, controlada e fiscalizada pelos órgãos estaduais competentes.

O Advogado-Geral da União manifestou-se pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela inconstitucionalidade da lei impugnada.

A Governadora do Estado do Rio Grande do Sul, no mesmo sentido da Assembleia Legislativa, defendeu, preliminarmente, que a arguição de inconstitucionalidade tem caráter puramente reflexo e, no mérito, que a lei é constitucional, porquanto observou a normatização geral estabelecida pela União.

O Procurador-Geral da República emitiu parecer pela procedência do pedido, alegando que, à vista da competência concorrente nessa matéria, a lei sob censura invadiu a competência da União ao não levar em conta o já disciplinado pelo Decreto-Lei federal 221/1967.

É o relatório.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada necessita de comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez tratar-se de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJ de 18/5/2001), conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, “segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional. A lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário” (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

## ADI 3829 MC / RS

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora* para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3401 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão: 3/2/2005), pelo qual deverá ser analisada a “conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada” (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Tribunal Pleno, decisão: 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, decisão: 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da “relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão” (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão: 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão: 16/4/1991), bem como da “plausibilidade inequívoca” e dos evidentes “riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente” (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, decisão: 4/4/1991), ou, ainda, das “prováveis repercussões” pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, decisão: 3/8/1992), da “relevância da questão constitucional” (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, decisão: 27/11/1992) e da “relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica” (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Tribunal Pleno, decisão: 9/3/1990) ou social.

De início, afasto a preliminar de inadequação da ação direta, fundada no argumento de que a tese deduzida na petição inicial trataria da compatibilidade entre a lei estadual impugnada e a legislação federal, de modo que a controvérsia encerraria mera violação reflexa à Constituição.

Trata-se de questão constitucional, que envolve a competência suplementar do Estado do Rio Grande do Sul para exercer função

## ADI 3829 MC / RS

normativa em matéria relativa à pesca. Dessa forma, eventual discrepância entre a legislação sul-rio-grandense e a federal, caso ocorrente, surgiria como consequência direta do vício de competência alegado na inicial, conforme jurisprudência desta SUPREMA CORTE (ADI 3.645, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 1/9/2006; ADI 4.954, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 20/8/2014; ADI 4.952 AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJe de 20/11/2014).

Conheço, portanto, da presente ação direta.

No caso em análise, estão presentes os requisitos necessários para a concessão da medida liminar.

Quanto ao *fumus boni juris*, verifico que a legislação impugnada, ao dispor sobre as modalidades de pesca semiprofissional e esportiva, teria ultrapassado o âmbito autorizado pelo art. 24, VI, da Constituição Federal.

A conceituação de competência concorrente pressupõe dois elementos: (i) a possibilidade de mais de um ente federativo dispor sobre a mesma matéria; e (ii) a primazia da União para fixar normas gerais.

A delimitação dos domínios normativos franqueados a cada ente federativo, especialmente nas matérias de competência concorrente, é imprescindível para a manutenção do equilíbrio constitucional, pois o federalismo e suas regras de distribuição de competências legislativas são um dos grandes alicerces da consagração da fórmula Estado de Direito, que, conforme salientado por PABLO LUCAS VERDÚ, ainda exerce particular fascinação sobre os juristas. Essa fórmula aponta a necessidade de o Direito ser respeitoso com as interpretações acerca de diferentes dispositivos constitucionais que envolvem diversas competências legislativas, para que se garanta a previsão do legislador constituinte sobre a divisão dos centros de poder entre os entes federativos, cuja importância é ressaltada tanto por JORGE MIRANDA (Manual de direito constitucional. 4. Ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1990, t. 1, p. 13-14), quanto por JOSÉ GOMES CANOTILHO (Direito constitucional e teoria da Constituição. Almedina, p. 87).

## ADI 3829 MC / RS

A essencialidade da discussão não está na maior ou na menor importância do assunto específico tratado pela legislação, mas sim, na observância respeitosa à competência constitucional do ente federativo para editá-la (MAURICE DUVERGER. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. p. 265 ss), com preservação de sua autonomia e sem interferência dos demais entes da federação, pois, como salientado por LÚCIO LEVI:

“a federação constitui, portanto, a realização mais alta dos princípios do constitucionalismo. Com efeito, a ideia do Estado de direito, o Estado que submete todos os poderes à lei constitucional, parece que pode encontrar sua plena realização somente quando, na fase de uma distribuição substancial das competências, o Executivo e o Judiciário assumem as características e as funções que têm no Estado Federal” (NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI, GIANFRANCO PASQUINO (Coord.). *Dicionário de política*. v. I, p. 482).

O equilíbrio na interpretação constitucional sobre a distribuição de competências na história do federalismo iniciou com a Constituição norte-americana de 1787. A análise de suas características e consequências, bem como do desenvolvimento de seus institutos vem sendo realizada desde os escritos de JAY, MADISON e HAMILTON, nos artigos federalistas, publicados sob o codinome Publius, durante os anos de 1787-1788, até os dias de hoje, e mostra que se trata de um sistema baseado principalmente na consagração da divisão constitucional de competências, para manutenção de autonomia dos entes federativos e equilíbrio no exercício do poder (THOMAS MCINTYRE COOLEY. *The general principles of constitutional law in the United States of America*. 3. ed. Boston: Little, Brown and Company, 1898. p. 52; DONALD L. ROBINSON. *To the best of my ability: the presidency the constitution*. New York: W. W. Norton & Company, 1987. p. 18-19).

Em 1887, em seu centenário, o estadista inglês WILLIAM GLADSTONE, um dos mais influentes primeiros-ministros ingleses,

## ADI 3829 MC / RS

afirmou que a Constituição dos Estados Unidos “era a mais maravilhosa obra jamais concebida num momento dado pelo cérebro e o propósito do homem”, por equilibrar o exercício do poder.

É importante salientar, dentro dessa perspectiva da “mais maravilhosa obra jamais concebida”, que a questão do federalismo e do equilíbrio entre o Poder Central e os Poderes Regionais foi das questões mais discutidas durante a Convenção norte-americana, pois a manutenção do equilíbrio Democrático e Republicano, no âmbito do Regime Federalista, depende do bom entendimento, definição, fixação de funções, deveres e responsabilidades entre os três Poderes, bem como a fiel observância da distribuição de competências legislativas, administrativas e tributárias entre União, Estados e Municípios, característica do Pacto Federativo, consagrado constitucionalmente no Brasil, desde a primeira Constituição Republicana, em 1891, até a Constituição Federal de 1988.

A Federação, portanto, nasceu adotando a necessidade de um poder central, com competências suficientes para manter a união e coesão do próprio País, garantindo-lhes, como afirmado por HAMILTON, a oportunidade máxima para a consecução da paz e liberdade contra o facciosismo e a insurreição (*The Federalist papers*, nº IX) e permitindo à União realizar seu papel aglutinador dos diversos Estados-Membros e de equilíbrio no exercício das diversas funções constitucionais delegadas aos três poderes de Estado.

Durante a evolução do federalismo, passou-se da ideia de três campos de poder mutuamente exclusivos e limitadores, segundo a qual a União, os Estados e os Municípios teriam suas áreas exclusivas de autoridade, para um novo modelo federal baseado, principalmente na cooperação, como salientado por KARL LOEWENSTEIN (*Teoria de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1962. p. 362).

O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto, obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da

## ADI 3829 MC / RS

predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local.

O princípio geral que norteia a repartição de competência entre os entes componentes do Estado Federal brasileiro, portanto, é o princípio da predominância do interesse, não apenas para as matérias cuja definição foi preestabelecida pelo texto constitucional, mas também em termos de interpretação em hipóteses que envolvem várias e diversas matérias, como na presente ação direta de inconstitucionalidade.

A própria Constituição Federal, portanto, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e a partir dessas opções pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

Atuando dessa maneira, se na distribuição formal de competências houve um maior afastamento do federalismo centrípeto que sempre caracterizou a república brasileira, na distribuição material, nossas tradições históricas, político-econômicas e culturais somadas ao próprio interesse do legislador constituinte, que permaneceria como poder constituído (Congresso Nacional), após a edição da Constituição de 1988, acabaram por produzir grande generosidade do texto constitucional na previsão dos poderes enumerados da União, com a fixação de competência privativa para a maioria dos assuntos de maior importância legislativa.

Consequentemente, concordemos ou não, no texto da Constituição de 1988, as contingências históricas, político-econômicas e culturais mantiveram a concentração dos temas mais importantes no Congresso Nacional, em detrimento das Assembleias locais, como salientado por JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO (Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 317), e facilmente constatado ao

## ADI 3829 MC / RS

analisarmos o rol de competências legislativas da União estabelecidas no artigo 22 do texto constitucional.

Essa opção inicial do legislador constituinte, ao centralizar nos poderes enumerados da União a maioria das matérias legislativas mais importantes, contudo, não afastou da Constituição de 1988 os princípios básicos de nossa tradição republicana federalista, que gravita em torno do princípio da autonomia, da participação política e da existência de competências legislativas próprias dos Estados/Distrito Federal e Municípios, indicando ao intérprete a necessidade de aplicá-los como vetores principais em cada hipótese concreta em que haja a necessidade de análise da predominância do interesse, para que se garanta a manutenção, fortalecimento e, principalmente, o equilíbrio federativo (GERALDO ATALIBA. *República e constituição*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. p. 10), que se caracteriza pelo respeito às diversidades locais, como bem salientado por MICHAEL J. MALBIN, ao apontar que a intenção dos elaboradores da Carta Constitucional Americana foi justamente estimular e incentivar a diversidade, transcendendo as facções e trabalhando pelo bem comum (*A ordem constitucional americana*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987, p. 144), consagrando, ainda, a pluralidade de centros locais de poder, com autonomia de autogoverno e autoadministração, para que se reforçasse a ideia de preservação da autonomia na elaboração do federalismo, como salientado por ALEXIS DE TOCQUEVILLE, ao comentar a formação da nação americana (*Democracia na América: leis e costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 1988. p. 37 e ss.), que serviu de modelo à nossa Primeira Constituição Republicana em 1891.

Nos regimes federalistas, respeitadas as opções realizadas pelo legislador constituinte e previamente estabelecidas no próprio texto constitucional, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências e, conseqüentemente, a necessidade de definição do ente federativo competente para legislar sobre determinado e específico assunto, que engloba uma ou várias matérias com previsão ou reflexos em diversos ramos do Direito, caberá ao intérprete priorizar o

## ADI 3829 MC / RS

fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como pontos caracterizadores e asseguradores do convívio no Estado Federal, que garantam o imprescindível equilíbrio federativo (JUAN FERRANDO BADÍA. *El estado unitário: El federal y El estado regional*. Madri: Tecnos, 1978, p. 77; MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO. *O Estado federal brasileiro na Constituição de 1988*. Revista de Direito Administrativo, n. 179, p. 1; RAUL MACHADO HORTA. *Tendências atuais da federação brasileira*. Cadernos de direito constitucional e ciência política, n. 16, p. 17; e, do mesmo autor: *Estruturação da federação*. Revista de Direito Público, n. 81, p. 53 e ss.; CARLOS MÁRIO VELLOSO. *Estado federal e estados federados na Constituição brasileira de 1988: do equilíbrio federativo*. Revista de Direito Administrativo, n. 187, p. 1 e ss.; JOSAPHAT MARINHO. *Rui Barbosa e a federação*. Revista de Informação Legislativa, n. 130, p. 40 e ss.; SEABRA FAGUNDES. *Novas perspectivas do federalismo brasileiro*. Revista de Direito Administrativo, n. 99, p. 1 e ss.).

De acordo com o art. 24, § 2º, CF, cabe aos estados a competência suplementar para legislar sobre as matérias enumeradas pelos incisos do seu *caput*, entre as quais se apresenta a pesca (inciso VI). Nesse sentido, a normatização estadual deve ser realizada de forma a observar as disposições gerais estabelecidas pela União.

No caso, a legislação federal a regular a matéria foi modificada substancialmente após a edição da norma impugnada. A Lei 11.959/2009, que regula as atividades pesqueiras, revogou dispositivos do Decreto-Lei 221/1967, norma com a qual o requerente pretendeu sustentar a existência de conflito de competência legislativa. Como visto, a Constituição permite aos Estados o exercício de competência legislativa plena quando inexistente lei federal de caráter geral (art. 24, § 3º).

Para tais circunstâncias, o art. 24, § 4º, CF, assinala que a lei federal superveniente não revoga a lei estadual no que lhe for contrário, tampouco induz sua inconstitucionalidade, mas apenas suspende sua eficácia. Desse modo, se a lei estadual não colidir com normas federais anteriores a ela, não poderá ser tida por inconstitucional, apenas sua eficácia deve ser suspensa.

## ADI 3829 MC / RS

Nesse sentido, em juízo de cognição sumária, não observo qualquer incompatibilidade entre o art. 1º da lei impugnada e o Decreto-lei 221/1967. Parece que o artigo apenas preconiza que, em âmbito estadual, a pesca esportiva será regida pela lei em comento, mas não contraria a regulamentação federal geral sobre a matéria o art. 5º da lei impugnada, inclusive, chega a indicar o dever de observá-la.

O referido artigo alude ainda à modalidade semiprofissional de pesca, que não se fazia presente no Decreto-lei 221/1967. Com efeito, naquela normatização federal, havia apenas três categorias de pesca comercial, desportiva e a científica, de modo que apenas a Lei Federal 11.959/2009 é que surgiram normas gerais sobre pesca comercial artesanal e sobrepesca de subsistência.

Antes disso, o Decreto-lei 221/1967 não dispunha sobre pesca de pequenos pescadores, voltada ao consumo doméstico ou ao escambo e comércio de baixa monta. Na falta de uma categorização geral nesse aspecto, em conformidade com o art. 24, § 3º, CF, a lei estadual impugnada estabeleceu, legitimamente, a modalidade de pesca semiprofissional.

A Lei Federal 11.959/2009 normatizou as situações referidas, criando as modalidades de pesca artesanal e de subsistência. A situação, portanto, não enseja inconstitucionalidade, visto que a lei federal é superveniente e o art. 24, § 4º, CF, apenas suspende, em tais circunstâncias, a eficácia da regulamentação geral efetuada pelo estado, mas não a retira do ordenamento jurídico. Assim, o art. 1º da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul não afronta o art. 24, VI, CF.

Por outro lado, o art. 2º da lei impugnada delega a competência para o procedimento de habilitação da pesca para a Federação dos Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul, incorrendo em dois vícios de inconstitucionalidade. O primeiro decorre do fato de que já havia normatização geral a esse respeito, sendo competência da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, à época da edição da lei impugnada (conforme redação da Lei Federal 10.683/2003), e atualmente, do Ministério da Pesca e da Aquicultura, órgão responsável pelo Registro

## ADI 3829 MC / RS

Geral da Pesca.

Aplica-se aqui o princípio da predominância do interesse, uma vez que a competência atribuída aos Estados em matéria de pesca não se pode sobrepor ao interesse da União na formulação de uma política nacional de desenvolvimento sustentável das atividades pesqueiras, o que inclui, manifestamente, o estabelecimento de regras uniformes de habilitação e licenciamento de pescadores.

Dessa maneira, a habilitação como pescador, seja nas modalidades comerciais ou não comerciais, deve ser efetuada perante autoridade federal, conforme as regras gerais que despontam desde o Decreto-Lei 221/1967, com as posteriores Leis federais 10.683/2003 e 11.959/2009. Há, nesse ponto, violação do art. 24, VI, CF.

Além disso, o art. 2º da lei impugnada, bem como seu art. 3º, viola os art. 5º, XIII; o art. 22, XVI, e art. 21, XXIV; o art. 70, parágrafo único; o art. 149 e o art. 150, todos da Constituição, cuja interpretação conjunta veda a delegação da prestação dos serviços de cadastro e habilitação das atividades pesqueiras à Federação de Pescadores do Estado. Com efeito, o art. 145, II, CF, autoriza a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a instituírem taxas em virtude do exercício do poder de polícia.

Segundo a lição de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, o poder de polícia pode ser exercido por via do consentimento de polícia, hipótese na qual a legislação exige um controle prévio de compatibilidade do uso de um bem ou do exercício de uma atividade com o interesse público o que se materializa na exigência de licenciamento ou autorização por parte de um órgão público (Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. Rio de Janeiro: Forense, 2014, pp. 440-443).

Dessa forma, o poder de polícia abrange tanto a cobrança de taxas quanto a emissão de autorizações e licenças para exercício de uma determinada atividade, o que engloba, evidentemente, a habilitação. A CORTE, há muito, entende que as atividades que abrangem esse poder não podem ser delegadas a pessoas jurídicas de direito privado. Nesse

## ADI 3829 MC / RS

sentido, o julgamento da ADI 1717, Rel. Min. SYDNEY SANCHES, Tribunal Pleno, DJ de 28/3/2003, assim ementado:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 58 E SEUS PARÁGRAFOS DA LEI FEDERAL 9.649, DE 27.05.1998, QUE TRATAM DOS SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE PROFISSÕES REGULAMENTADAS.

1. Estando prejudicada a Ação, quanto ao § 3º do art. 58 da Lei nº 9.649, de 27.05.1998, como já decidiu o Plenário, quando apreciou o pedido de medida cautelar, a Ação Direta é julgada procedente, quanto ao mais, declarando-se a inconstitucionalidade do "caput" e dos § 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 7º e 8º do mesmo art. 58.

2. Isso porque a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da Constituição Federal, leva à conclusão, no sentido da indelegabilidade, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que concerne ao exercício de atividades profissionais regulamentadas, como ocorre com os dispositivos impugnados.

3. Decisão unânime.

Ainda no tocante à fumaça do bom direito, analisando-se conjuntamente os artigos 2º e 3º da lei enfrentada, percebe-se que este último chega a ponto de permitir o arbitramento da taxa de cadastro por parte da Assembleia Geral da Federação de Pescadores do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, conforme estatuto apresentado por ocasião do pedido de ingresso como *amicus curiae* nesta ação, se trata de uma entidade sindical de segundo grau e, portanto, uma organização de direito privado. Conforme interpretação sistemática da Constituição, respaldada pela jurisprudência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, tais artigos, ao delegarem atividades que abrangem poder de polícia a uma entidade privada, me parecem inconstitucionais.

## ADI 3829 MC / RS

Por arrastamento, também há forte plausibilidade jurídica em relação: (a) ao parágrafo único do art. 2º da lei estadual examinada, que se reporta à manutenção e ao remetimento do cadastro referido no caput às autoridades federais e estaduais; e (b) ao parágrafo único de seu art. 3º, porque, ao tratar do repasse da taxa constante do caput, é deste dependente.

Os outros artigos da lei regulam validamente os petrechos autorizados para a pesca esportiva, artesanal e de subsistência na nomenclatura da nova classificação geral promovida pela superveniente Lei Federal 11.959/2009.

O perigo da demora reside no fato de que, enquanto não suspensa a eficácia da lei atacada, há considerável probabilidade de ocorrer danos ambientais, que decorreriam da prática da pesca não autorizada por lei constitucionalmente válida, uma vez que um alto número de pescadores podem vir a utilizar equipamentos não autorizados pelas normas federais, impactando danosamente na fauna ictiológica do Estado do Rio Grande do Sul.

Ademais, a concessão da medida cautelar tem o condão de evitar uma concorrência injusta, consistente no fato de os pescadores profissionais artesanais, que têm na pesca o principal meio de subsistência, estarem em desvantagem comparativamente àqueles que se utilizarem dos equipamentos superiores permitidos pela lei impugnada.

Diante de todo o exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999 e no art. 21, V, do RISTF, **CONCEDO PARCIALMENTE A MEDIDA CAUTELAR** pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta Suprema Corte, para suspender a eficácia apenas do art. 2º, *caput* e parágrafo único, e do art. 3º, *caput* e parágrafo único, da Lei 12.557/2006 do Estado do Rio Grande do Sul.

Comunique-se o Governador do Estado do Rio Grande do Sul e a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para ciência e cumprimento desta decisão.

## **ADI 3829 MC / RS**

Destaco que o processo, submetido ao rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999, já se encontra em condições de ser apresentado ao Colegiado, razão pela qual já foi pedida, em 6/9/2017, data para julgamento de mérito, nos termos do inciso X do artigo 21 do RISTF.

Publique-se.

Brasília, 20 de março de 2018.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**

Relator

*Documento assinado digitalmente*