



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

PARECER N.º 037/2015/DECOR/CGU/AGU

NUP: 00416.001331/2015-70 e 00400.000320/2015-41.

INTERESSADAS: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura (CONJUR/MPA), Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (PFE/IBAMA), Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA) e Procuradoria-Regional da União da 4ª Região (PRU-4R).

ASSUNTOS: Inclusão de espécies marinhas na lista dos Estados de espécies da fauna ameaçadas de extinção.

MEIO AMBIENTE. LISTA DE ESPÉCIES DA FAUNA AMEAÇADAS DE EXTINÇÃO. ARTIGO 23, INCISOS VI E VII E PARÁGRAFO ÚNICO, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ARTIGO 8º, INCISO XVII, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011.

Opina-se pela viabilidade jurídica de os Estados, no âmbito do respectivo território, por meio de laudos e de estudos técnico-científicos, incluírem, em suas listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas, não inseridas na lista nacional de espécies da fauna ameaçadas de extinção, diante do disposto no artigo 8º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 140/2011, que disciplinou as competências materiais comuns, previstas no artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição federal.

(CÓD. EMENT. 31.1)

Senhor Coordenador-Geral de Orientação,

I – RELATÓRIO:

1. Trata-se de divergência entre, de um lado, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura (CONJUR/MPA) e, do outro, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA) e a Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA (PFE/IBAMA), acerca da **possibilidade, ou, não, de os Estados incluírem, no âmbito do respectivo território, na relação de espécies**

da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas, não inseridas na lista nacional elaborada pelo órgão federal competente.

2. Assim, diga-se que a celeuma iniciou pelo fato de, no **Decreto do Estado do Rio Grande do Sul nº 51.797/2014**, que “declara as espécies da fauna silvestre ameaçadas de extinção no Estado do Rio Grande do Sul”, terem sido incluídas, em seu Anexo I, espécies marinhas (por exemplo, ‘tubarão-azul’), que não tinham sido inseridas no ato normativo federal aplicável à matéria (‘Portaria MMA nº 445, de 17 de dezembro de 2014’).

3. Nesse contexto, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) procedeu à autuação de duas embarcações (‘Flávia Monteiro’ e ‘Y. ABE’) no Estado do Rio Grande do Sul, com aplicação de multa e apreensão da respectiva espécie (‘tubarão-azul’), apesar de o Ministério da Pesca e Aquicultura, embasado na ‘Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10, de 10 de junho de 2011’, ter concedido, a tais embarcações, ‘Certificado de Registro e Autorização de Embarcação Pesqueira’, contendo tal espécie no item ‘autorização complementar’.

4. Inclusive, registre-se que, acerca da problemática em tela, o ‘interessado’ da embarcação ‘Flávia Monteiro’ ingressou com Mandado de Segurança com pedido de liminar em face do respectivo Analista Ambiental do IBAMA na Justiça Federal da Subseção Judiciária de Rio Grande/RS (**Processo nº. 5000975-97.2015.4.04.7101**), destacando-se, outrossim, o Mandado de Segurança preventivo nº 5002305-02.2015.4.04.7208/SC (Justiça Federal – Seção Judiciária de Santa Catarina).

5. Desse modo, a **Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura (CONJUR/MPA)**, por meio do ‘Parecer nº 059/2015/CONJUR-MPA/CGU/AGU’, concluiu tanto que tal “norma estadual, com a interpretação que lhe foi dada pelo agente público, acabou por ferir o disposto no art. 24, inciso VI, ambos da Constituição Federal de 1988”, diante das normas gerais editadas pela União em relação à atividade pesqueira, quanto que “o Decreto nº 51.797, de 2014, limita-se à jurisdição territorial do Estado do Rio Grande do Sul, conforme § 2º do art. 3º de Lei nº 11.959, de 2009” (‘águas continentais’).

6. Para tal, a **CONJUR/MPA** suscitou, em suma, os seguintes argumentos: a) o eventual conflito normativo entre a normatização federal relativa à pesca (Lei nº 11.959/2009, Lei nº 10.683/2003 e ‘Instrução Normativa Interministerial MPA-MMA nº 10/2011’) e o Decreto nº 51.797/2014, já que se trataria de competência legislativa concorrente (artigo 24, VI, da CF); b) a competência do Ministério da Pesca e Aquicultura de estabelecer a política nacional pesqueira e aquícola, bem como de normatizar a atividade pesqueira e aquícola em âmbito nacional, nos moldes do artigo 27, inciso XXIV, da Lei nº 10.683/2003 e do artigo 1º do Decreto nº 6.972/2009; c) a competência conjunta do Ministério da Pesca e Aquicultura do Ministério do Meio Ambiente de fixar as normas que venham a definir a forma de uso dos recursos pesqueiros, nos moldes do artigo 27, § 6º, da Lei nº 10.683/2003 e dos artigos 1º e 4º, ambos do Decreto nº 6.981/2009; e d) o Decreto nº 51.797/2014 limitar-se-ia à jurisdição territorial do Estado do Rio Grande do Sul, diante do disposto no § 2º do art. 3º de Lei nº 11.959/2009, cumulado com o conceito de ‘águas continentais’, trazido pelo inciso XIV do artigo 2º da Lei nº 11.959/2009. Senão vejamos:

13. Assim, sendo a norma federal que regulamenta a pesca em território nacional, norma de natureza geral para o exercício da atividade pesqueira no Brasil, nenhuma lei estadual pode restringi-la, mesmo em decorrência da competência concorrente prevista na Carta Federal. **14. Portanto, a questão aqui analisada é a legalidade e constitucionalidade de lei estadual que restringe a atividade pesqueira em Estado-membro da Federação, em desacordo com as normas gerais estabelecidas [...]** **17.** Portanto, compete ao Ministério da Pesca e Aquicultura, estabelecer a política nacional pesqueira e aquícola, bem como normatizar a atividade pesqueira e aquícola em âmbito nacional [...]

22. Desta forma, encontramos nos incisos do art. 4º do Decreto a limitação temática relacionada à competência conjunta do MPA e MMA, em sintonia com o que reza o art. 1º, § 2º, no sentido de estabelecer normas que definam a forma de uso dos recursos pesqueiros. Logo, as normas que venham a definir a forma de uso dos recursos pesqueiros relacionados no art. 4º do Decreto nº 6.981, de 2009, deverão ser editados conjuntamente pelo MPA e MMA [...]

25. Assim, observa-se que a Instrução Normativa Interministerial MPA/MMA nº 10, de 2011, detalhou as modalidades de pesca a serem observadas no exercício da atividade pesqueira, relacionando, em seus anexos, as espécies passíveis de captura.

26. Como se vê, portanto, a pesca está devidamente regulamentada pela União, que, com fulcro na competência que lhe foi atribuída pelo art. 24, inciso VI e § 1º da Constituição Federal, editou as normas gerais que regulam a atividade pesqueira no País, que devem ser obedecidas por todos os Estados membros da Federação [...]

30. Neste sentido, **deve prevalecer a regra disposta no § 2º do art. 3º de Lei nº 11.959, de 2009, no sentido de limitar jurisdição de norma estadual ao respectivo espaço territorial [...]**

31. Por todo o exposto, tem-se como necessário concluir que **o Decreto nº 51.797, de 2014, limita-se à jurisdição territorial do Estado do Rio Grande do Sul, conforme § 2º do art. 3º de Lei nº 11.959, de 2009.** Ainda, tendo em vista a existência de norma federal que regulamenta a atividade pesqueira, **a norma estadual, com a interpretação que lhe foi dada pelo agente público, acabou por ferir o disposto no art. 24, inciso VI, ambos da Constituição Federal de 1988, na medida em que não observou os princípios que disciplinam a competência legislativa concorrente no ordenamento jurídico brasileiro.** (Destacamos)

7. Em seguida, mediante o **‘Parecer nº 068/2015/CONJUR-MPA/CGU/AGU’**, a **CONJUR/MPA** ratificou o seu entendimento, nos seguintes termos:

12. Vê-se, pois, na esteira do entendimento manifestado por esta Consultoria Jurídica no Parecer acima transcrito, que a situação está a evidenciar, *data venia*, um **aparente conflito entre as normas federal e a estadual, sendo certo que, na forma disposta no art. 24, inciso VI, da Constituição Federal, a competência para legislar sobre a matéria é concorrente, vale dizer, compete à União dispõe sobre normas gerais e o Estado as normas suplementares.** **13.** Assim, se uma lei estadual invade a competência federal, deve ser declarada inválida e inconstitucional, não em face do princípio da hierarquia, mas em face do conflito de competência, a ser resolvido sempre com base na própria Constituição Federal. Se a matéria insere-se "na competência legislativa da União, como na presente hipótese, obviamente prevalecerá a norma federal sobre outras

espécies normativas estaduais [...] **19.** Registra-se, ademais, **o advento da Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014 (anexa), que relaciona, em seus anexos, as espécies ameaçadas de extinção**, estas sim, expressamente proibidas de captura ou, permitida, com restrições, conforme previsto em seu art. 2º e seus parágrafos. **20.** Assim, ainda que se entenda pela validade do Decreto estadual em face da constituição e legislação aplicável à matéria, sua aplicabilidade seria questionável, em face do que dispõe o art. 24, § 4º, da Constituição Federal. **21.** A situação acima exposta apresenta-se extremamente grave, na medida em que está a impedir o exercício de atividade profissional legalmente autorizada pelo órgão competente, afrontando, por consequência, os princípios constitucionais da livre iniciativa, bem como a competência constitucional e legalmente atribuída à União e ao Ministério da Pesca e Aquicultura. (Grifos nossos)

8. Depois, por outro lado, a **Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente** (CONJUR/MMA), por meio do **‘Parecer nº 146/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf’** (NUP 02000.000490/2015-64), divergindo do posicionamento adotado pela CONJUR/MPA, inferiu tanto que o “Decreto nº 51.797/2014 do Estado do Rio Grande do Sul é constitucional, tendo sido editado em harmonia com o disposto no art. 23, incisos III, VI e VII, da CRFB/88”, quanto que “as consequências jurídicas das normas veiculadas no aludido decreto devem se espraiar por todo o território do Estado do Rio Grande do Sul, abrangendo [...] inclusive, as espécies marinhas em seu território”.

9. Para tanto, a **CONJUR/MMA** externou estes fundamentos: a) o artigo 225 da Constituição Federal impôs ao Poder Público o dever de proteger a fauna; b) a fim de operacionalizar tal dispositivo, a Constituição Federal previu, em seu artigo 23, competência materiais comuns à União e aos Estados, no sentido de preservar a fauna; c) com o objetivo de disciplinar tais competências materiais comuns, nos moldes do parágrafo púnico do artigo 23 da CF, adveio a Lei Complementar nº 140/2011; d) distinção entre as normas que regulamentam a atividade pesqueira, com fulcro no inciso I do § 6º do art. 27 da Lei nº 10.683/2003, com o ato normativo que, com base no artigo 23 da CF e no art. 8º da LC nº 140/2011, fixa a lista de espécies ameaçadas de extinção, de modo que aquelas só incidem sobre as espécies não vedadas em tais listas, já que partem do pressuposto de que a espécie é apta à pesca; e) conforme o artigo 8º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 140/2011, o fato de a lista nacional não trazer uma espécie marinha, na condição de fauna ameaçada de extinção, não impede que os Estados assim o façam, desde que nos limites de seu território; e f) em relação ao termo ‘respectivo território, contido no inciso XVII do artigo 8º da LC 140/2011, a distinção entre competência e domialidade.

10. Em seguida, ao prestar informações no ‘Mandado de Segurança nº 5000975-97.2015.4.04.7101’, a **Procuradoria Federal Especializada junto ao IBAMA** (PFE/IBAMA) externou o seu posicionamento acerca do tema (conforme exposto na ‘Cota nº 160/2015/CONEP/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU’ – NUP 00400.000320/2015-41), no sentido de ser possível, aos Estados, incluir, na respectiva relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas não contempladas na lista nacional, deste modo:

[...] o Estado do Rio Grande do Sul possui [...] competência para declarar espécies da fauna

silvestre ameaçadas de extinção em âmbito local, consoante a melhor exegese do art. 8º, XVII, da Lei Complementar n. 140/2011 [...] O fato de uma espécie não constar em lista nacional não significa que ela não pode figurar nas listas oficiais estaduais; a única exigência é que haja estudos científicos [...] O fato de existir uma lista nacional, ‘realizada após muito estudo e por profissionais habilitados’, não afasta a existência de uma lista oficial estadual, também declarada e publicada após muito estudo e por profissionais habilitados [...] No caso do tubarão-azul, não existe conflito entre as normas federal e estadual, o que se constata é uma proteção maior, uma especificidade, dessa espécie no Estado do Rio Grande do Sul, assim como existe a proteção de outras espécies marinhas em outros estados da federação [...]

11. Depois, em abril de 2015, editou-se o **Decreto do Estado do Rio Grande do Sul nº 52.310/2015**, pelo qual se excepcionou a aplicação do mencionado Decreto Estadual/RS nº 51.797/2014 às espécies da Ictiofauna Marinha, contidas no rol do Anexo I deste ato normativo, e à Atividade Pesqueira Oceânica Sustentável, excluindo, assim, da incidência de tal Decreto estadual, as espécies marinhas que estavam suscitando as divergências em tela, senão vejamos:

Art. 1º. Ficam excepcionalizadas da aplicação do Decreto nº 51.797, de 8 de setembro de 2014, as Espécies da Ictiofauna Marinha e a Atividade Pesqueira Oceânica Sustentável, considerada a competência legislativa da União, por intermédio da Pesca e Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente, constantes no rol do Anexo I do Decreto. (Destacamos)

12. Ato contínuo, **o Ministério Público Federal e o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em litisconsórcio, ajuizaram Ação Civil Pública** (nº 5023572-63.2015.404.7100 – 9ª Vara Federal de Porto Alegre da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul) em face da União e do Estado do Rio Grande do Sul, requerendo, liminarmente, tanto a suspensão da eficácia do Decreto Estadual nº 52.310/2015 quanto que a União, por meio do Ministério da Pesca e Aquicultura, se abstinhasse de conceder autorização para espécies da ictiofauna marinha, ameaçadas de extinção, nos termos do Decreto Estadual 51.797/2014, pleiteando, ao fim, o seguinte:

Em sede de cognição definitiva, seja a ação julgada procedente, confirmando-se todos os pedidos liminarmente postulados, a fim de: a) declarar a nulidade do Decreto Estadual 52.310/2015, por violação aos arts. 24, VI, § 2º, 225, § 1º, IV e VII, da Constituição Federal de 1988, ao art. 8º, VII, da Lei Complementar 140/2011, ao art. 251, § 1º, II, da Constituição Estadual de 1989, ao art. 169 da Lei Estadual 11.520/2000; b) declarar a constitucionalidade do Decreto 51.797/2014 em relação às espécies da ictiofauna marinha, reconhecendo-se a competência do Estado do Rio Grande do Sul para legislar concorrentemente com a União Federal para a proteção da fauna e para elaborar a relação de espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção em seu território; c) impor à União Federal a obrigação de não fazer para que, através do Ministério da Pesca e da Aquicultura, abstenha-se de conceder qualquer tipo de licenciamento ou autorização para as espécies da ictiofauna marinha ameaçada de extinção nos termos do Decreto

Estadual 51.797/2014, nas águas jurisdicionais do Estado do Rio Grande do Sul, sob pena de imposição de multa no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) por licença ou autorização concedida, a ser revertida para o Fundo Federal de Reparação de Bens Lesados. (Grifos nossos)

13. Adiante, nos autos da referida Ação Civil Pública, intimou-se a União, por meio da Procuradoria Regional da União da 4ª Região (PRU – 4R), para que se manifestasse, até o dia **27/05/2015**, em relação aos pleitos em sede liminar formulados pelo MPF e pelo MPE/RS.

14. Desse modo, **diante da divergência acerca do tema entre os órgãos federais envolvidos (CONJUR/MPA, PFE/IBAMA e CONJUR/MMA)**, a PRU-4R remeteu o expediente à Consultoria-Geral da União (NUP 00416.001331/2015-70 – referente à ACP nº 5023572-63.2015.4.04.7100 – 9ª Vara Federal de Porto Alegre/RS), como houvera procedido a CONJUR/MPA (NUP 00400.000320/2015-41), sendo, em seguida, o feito encaminhado a este Departamento, tendo em vista a sua incumbência de participar no deslinde de controvérsias jurídicas entre órgãos e entidades da administração pública federal, nos moldes do artigo 3º, do Ato Regimental nº. 5/AGU, de 27/09/2007.

15. Assim, vale dizer que, na presente manifestação, será apreciada a tese jurídica que se encontra em litígio no âmbito da União entre, de um lado, a CONJUR/MPA, e, do outro, a CONJUR/MMA e a PFE/IBAMA, ou seja, quanto à **possibilidade, ou, não, de os Estados incluírem, no âmbito do respectivo território, na relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas, não inseridas na lista nacional elaborada pelo órgão federal competente**, de modo que não se adentrará nem à análise da autuação das referidas embarcações pelo IBAMA, tampouco ao mérito do disposto no Decreto Estadual/RS nº 52.310/2015.

É o relatório. Passa-se a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

16. Inicialmente, vale dizer que o artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal prevê, dentre as **competências materiais comuns da União e dos Estados**, a proteção ao meio ambiente e a preservação da fauna, senão vejamos:

Art. 23. 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; (Grifos nossos)

17. Em seguida, o parágrafo único, do artigo 23, da Constituição Federal dispõe que **leis complementares devem fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados** em decorrência da mencionada competência material comum, desta forma:

Art. 23 [...]

Parágrafo único. **Leis complementares** fixarão normas para a **cooperação entre a União e os Estados**, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Destaque nosso)

18. Nesse sentido, editou-se a **Lei Complementar nº 140/2011**, a fim, conforme o seu artigo 1º, de fixar normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a **cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas, por exemplo, à proteção do meio ambiente e da fauna.**

19. Adiante, no inciso XVI do artigo 7º Lei Complementar nº 140/2011, prevê-se, como ‘ação administrativa da União’, **a elaboração da relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção no território nacional**, nestes termos:

Art. 7º São ações administrativas da União:

[...]

XVI - **elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional**, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; (Destacamos)

20. Depois, o inciso XVII do artigo 8º da Lei Complementar nº 140/2011 preconiza ser ‘atribuição administrativa dos Estados’ a **elaboração da relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção no respectivo território**, desta forma:

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XVII - **elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território**, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; (Grifamos)

21. Desse modo, conforme se extrai do artigo 23, incisos VI e VII e parágrafo único, todos da Constituição Federal, cumulado com os artigos 7º, inciso XVI e 8º, inciso XVII, ambos da Lei Complementar nº 140/2011, fica patente que **a elaboração, por parte da União e dos Estados, das relações de espécies da fauna ameaçadas de extinção decorre do exercício da competência material comum**, consoante assim externado pelo Sr. Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, por meio do ‘Despacho nº 235/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa’:

1. O arcabouço constitucional e normativo que garante a exatidão do Decreto nº

51.797/2014, do Estado do Rio Grande do Sul, é o art. 23, incisos VI e VII e parágrafo único da Constituição Federal c/c a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e não o art. 24, da Constituição Federal. Trata-se de competência administrativa cooperativa [...] 3. Assim, o artigo 23 da Constituição Federal atribui competência administrativa aos entes federados, distinguindo-se, pois, da chamada competência legislativa atribuída pelo art. 24, também da Constituição. (Destacamos)

22. No mesmo sentido, cumpre-nos citar o seguinte trecho do ‘Parecer nº 146/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf’, elaborado pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente:

9. Como se sabe, a Constituição da República Federativa do Brasil impõe ao Poder Público o dever de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico da espécies e ecossistemas (inciso I, § 1º, do Art. 225). **10.** A fim de operacionalizar o mencionado mandamento, a Lei Maior conferiu competência para [...] preservar as florestas, a fauna e a flora de forma comum entre União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (Art. 23, incisos III, VI e VII) [...] **12. Com vistas a harmonizar a competência comum entre os entes e evitar possíveis conflitos, o parágrafo único do citado artigo estabeleceu que ‘Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional’ [...]** **14.** Assim, em atenção ao comando contido no parágrafo único do Art. 23, a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, distribuiu as competências previstas nos incisos III, VI e VII de modo peculiar a cada círculo de atuação política [...]

23. Assim, infere-se que, **à União[1], mediante laudos e estudos técnico-científicos, compete a elaboração da lista nacional de espécies da fauna ameaçadas de extinção, pela qual se estabelece, em âmbito nacional, um “rol mínimo” de espécies tuteladas[2].**

24. Dessa forma, no âmbito da **União**, com base no disposto no artigo 27, inciso XV, da Lei nº 10.683/2003, editou-se a **‘Portaria MMA nº 445, de 17 de dezembro de 2014’** (que reconhece como espécies de peixes e invertebrados aquáticos da fauna brasileira ameaçadas de extinção no Anexo I[3] e elenca como espécies da fauna brasileira Extintas aquelas constantes no Anexo II[4]).

25. Nesse contexto, **observa-se viabilidade jurídica de os Estados[5], no âmbito do respectivo território, por meio de laudos e de estudos técnico-científicos, incluírem, em suas listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção, de espécies (tais como, marinhas) não inseridas na lista nacional, em observância às particularidades da respectiva região, conforme externado no ‘Parecer nº 146/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf’, nestes termos:**

33. [...] tratando-se de competência comum, o Decreto Gaúcho possui lastro legal.

juntamente na lei complementar que reforça o dever de atuação concertada e eficiente dos entes federativos, a saber, o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88 [...]

39. Cotejando-o com a LC nº 140/2011, observa-se que ele limitou-se a exercer o comando contido no inciso XVII do art. 8º, deixando claro em seu texto, inclusive, que se aplica apenas ao seu respectivo território. 40. Tendo em vista que a competência em questão foi exercida pela União mediante a edição da Portaria nº 445, de 17 de dezembro de 2014, faz-se mister também que ele seja confrontado perante esta. 41. Analisando o seu teor, verifica-se que não há ofensa na proibição pelo ente federado do cação azul em sua lista de espécies ameaçadas de extinção. **O fato de não haver essa vedação por parte da União, não impede que os Estados assim o façam, desde que nos limites de seu território [...]** (Grifamos)

26. Até porque, a **competência material comum** se caracteriza por ser **paralela, cumulativa e sem relação de subordinação na atuação dos diferentes entes federativos**, consoante explicitado pela doutrina pátria, desta forma:

No modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos. Cada qual exerce sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica. No Brasil predomina o modelo horizontal, nos termos dos arts. 21, 22, 23, 25 e 30. (LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquemático. Saraiva. São Paulo. 17ª ed. 2013. P. 403).

27. Nesse sentido, em relação, especificadamente, aos incisos VI e VII do artigo 23 da Constituição Federal, vale transcrever o seguinte julgado proferido pelo Tribunal Regional Federal da 5ª Região, pelo qual se destacou a necessidade de se manter uma **relação de cooperação entre os entes federativos**, senão vejamos:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. EMPREENDIMENTOS HOTELEIROS. OPERAÇÃO DE SUAS ATIVIDADES SEM O DEVIDO LICENCIAMENTO AMBIENTAL. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. MULTA APLICADA. COMPETÊNCIA COMUM DO IBAMA PARA FISCALIZAR. ART. 23 DA CONSTITUIÇÃO. OMISSÃO DOS ÓRGÃOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS. ADVERTÊNCIA. DESNECESSIDADE DE APLICAÇÃO. PROPORCIONALIDADE DA MULTA. [...] 4. **O art. 23, incisos VI e VII, da Constituição estatuem que a proteção do meio ambiente é uma tarefa que compete a todos os entes da Federação, sendo de natureza comum. Essa competência administrativa é distribuída a todos aqueles entes, para que possam exercê-la sem qualquer relação de hierarquia entre eles, mantendo uma relação de cooperação entre si [...]** (AC 00004344720114058400, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data:07/11/2013). (Destaque nosso)

28. Sobre o tema, vale transcrever os ensinamentos de Celso Antônio Pacheco Fiorillo, em que se conclui, nos eventuais conflitos surgidos no exercício das competências comuns dos entes federativos, pela

primazia à norma que melhor atenda o interesse comum, nestes termos:

Por vezes, o fato de a **competência** ser **comum** a todos os entes federados poderá tornar difícil a tarefa de discernir qual a norma administrativa mais adequada a uma determinada situação. **Os critérios que deverão ser verificados para tal análise são: a) o critério da preponderância do interesse; e b) o critério da colaboração (cooperação) entre os entes da Federação, conforme determina o já transcrito parágrafo único do art. 23. Desse modo, deve-se buscar, como regra, privilegiar a norma que atenda de forma mais efetiva ao interesse comum.** (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva. São Paulo. 12ª ed. 2011, p. 210-211). (Grifamos)

29. Ademais, cumpre-nos externar que, tem-se aplicado, como vetor da hermenêutica jurídico-ambiental, o **‘princípio do *in dubio pro natura*’**, consoante se extrai deste julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. Desmatamento de vegetação nativa (cerrado) sem autorização da autoridade ambiental. Danos causados à biota. Interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, e do art. 3º da Lei 7.347/85. Princípios da reparação integral, do poluidor-pagador e do usuário-pagador. Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Reduction ad pristinum statum. Dano ambiental intermediário, residual e moral coletivo. Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil. **Interpretação *in dubio pro natura* da norma ambiental. [...] 2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.** (Superior Tribunal de Justiça – Segunda Turma/ REsp 1.198.727/MG/ Relator: Ministro Herman Benjamin/ Julgado em 14.08.2012/ Publicado no DJe em 09.05.2013). (Destaque nosso)

30. Até porque, a Constituição Federal, em seu **artigo 225, “caput” e § 1º, inciso VII**, preconiza, como direito de todos, o **meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo**, e, como **dever do poder público**, a **proteção à fauna**, de modo a evitar a extinção das espécies, nestes termos:

Art. 225. 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**:

[...]

VII - **proteger a fauna** e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a **extinção de espécies** ou submetam os animais a

crueidade. (Destacamos)

31. Nesse sentido, registre-se que o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento no sentido de que **o direito à proteção ao meio ambiente consiste em direito fundamental de 3ª geração, de titularidade coletiva**, senão vejamos:

O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria **coletividade social**. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade. (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30-10-1995, Plenário, DJ de 17-11-1995). (No mesmo sentido: RE 134.297, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 13-6-1995, Primeira Turma, DJ de 22-9-1995). (Destacamos)

32. Assim, deve-se **interpretar os artigos 7º, incisos XVI e XXII, e 8º, incisos XVII e XX, todos da Lei Complementar nº 140/2011, da forma que melhor concretize os dizeres dos artigos 225 e 23, incisos VI e VII, ambos da Constituição Federal no que tange à proteção ao meio ambiente e à fauna, diante tanto da ‘supremacia constitucional’ quanto da ‘eficácia expansiva dos valores constitucionalmente albergados’**, conforme se extrai destes ensinamentos de Dirley da Cunha Júnior:

O neoconstitucionalismo, portanto, - a partir (1) da compreensão da Constituição como norma jurídica fundamental, dotada de supremacia, (2) da incorporação nos textos constitucionais contemporâneos de valores e opções políticas fundamentais, notadamente associados à promoção da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e do bem-estar social, assim como de diversos temas do direito infraconstitucional e (3) da eficácia expansiva dos valores constitucionais que irradiam por todo o sistema jurídico, condicionando a interpretação e aplicação do direito infraconstitucional à realização e concretização dos programas constitucionais necessários a garantir as condições de existência mínima e digna das pessoas – deu início, na Europa com a Constituição da Alemanha de 1949, e no Brasil a partir da Constituição de 1988, ao **fenômeno da constitucionalização do Direito a exigir uma leitura constitucional de todos os ramos da ciência jurídica**. (CUNHA JR., Dirley. Curso de Direito Constitucional. Juspodivm. Salvador. 4ª ed. 2010. p. 40).

(Grifamos)

33. Nesse sentido, diga-se que concluir pela possibilidade de os Estados ampliarem o rol nacional de espécies (tais como, marinhas) da fauna ameaçadas de extinção, consiste em atribuir maior proteção à fauna e, como isso, ao meio ambiente, de modo a atribuir ‘**força normativa**’ e ‘**máxima efetividade**’ ao valor constitucional referente ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, em respeito a tais princípios norteadores da hermenêutica constitucional, consoante assim exposto por Bernardo Gonçalves Fernandes:

- **na força normativa da Constituição**: que determina que, na solução dos problemas jurídico-constitucionais, deve-se dar prevalência aos argumentos que, levando em conta os pressupostos normativos da Constituição, contribuam ou conduzam a uma eficácia máxima. Necessariamente, isso implica uma primazia de soluções interpretativas que levem em conta a historicidade da estrutura constitucional e possibilitem sua ‘atualização’ normativa, ao mesmo tempo que garanta eficácia e permanência às suas normas.

- **na máxima efetividade**: que orienta os aplicadores da Constituição no sentido de interpretarem as normas, a fim de que seja otimizada sua eficácia sem, contudo, alterar seu conteúdo. No caso de direitos fundamentais, representa um apelo para que densifiquem seus preceitos – naturalmente abertos e predispostos a interpretações expansivas. (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. Juspodivm. Salvador. 4ª ed. 2012. P. 201-202). (Grifamos)

34. Até porque, **a República Federativa do Brasil consiste num país com dimensões continentais**, de modo que se mostra plausível que a ameaça de extinção de determinada espécie seja detectada em apenas algumas regiões do país, daí porque o inciso IV do artigo 3º da Lei Complementar nº 140/2011 dispõe da seguinte forma:

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

[...]

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

35. Nesse aspecto, vale citar trecho ‘Despacho nº 235/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa’, exarado pelo Sr. Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, o qual ainda ressaltou a **capacidade dos órgãos ambientais estaduais, tendo em vista, notadamente, os seus dados técnicos-científicos**, nestes moldes:

4. Por outro lado, **é possível que a lista de espécies ameaçadas de extinção do RS possua espécie que não conste da lista de espécies nacional, pois a incidência de indivíduos pode estar ameaçada em alguma região (estado) do país, mas não**

necessariamente no âmbito nacional [...] 20. [...] e dos órgãos estaduais ambientais competentes, na forma do art. 8º da mesma LC 140/2011, valorizando suas capacidades institucionais para o trato do tema, seja pela expertise, tradição, histórico, experiência e dados técnico-científicos [...] (Destaque nosso)

36. No mais, cumpre-nos destacar o **Princípio do Desenvolvimento Sustentável**, previsto em nossa Constituição no inciso VI do artigo 170[6], o qual preconiza que o desenvolvimento econômico, por meio da livre iniciativa (no caso, pela atividade pesqueira), deve coexistir com a defesa do meio ambiente, de modo que os recursos ambientais hoje existentes atendam às necessidades atuais, sem comprometer as futuras gerações, conforme explicitado por Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso **a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente**. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tomem-se inócuos. Dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição [...] A proteção do meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista (sendo composto pela livre iniciativa) passaram a fazer parte de um objetivo comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental [...] Busca-se, na verdade, a coexistência de ambos sem que a ordem econômica inviabilize um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sem que este obste o desenvolvimento econômico. (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva. São Paulo. 12ª ed. 2011, p. 82-92). (Grifamos)

37. Em relação, especificadamente, ao fato de os Estados poderem incluir espécies marinhas em suas listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção, vale destacar, inicialmente, que **a fauna integra o conceito de ‘meio ambiente natural’**, consistindo, assim, em **bem ambiental**, e, portanto, de **titularidade indeterminável**, conforme assim leciona Celso Antônio Pacheco Fiorillo:

O meio ambiente natural ou físico é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem. O meio ambiente natural é mediatamente tutelado pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal e imediatamente, v. g., pelo § 1º, I, III e VII, desse mesmo artigo [...] Com a conjugação legislativa existente entre a Constituição Federal (art. 225) e o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, I), temos que os chamados bens ambientais não mais são enquadrados na categoria de públicos, mas sim na de bens

difusos. Dessa forma, enquanto **a fauna e a flora** possuírem a denominada *função ecológica* a que alude a Constituição Federal no seu art. 225, § 1º, VII, elas **serão consideradas bens ambientais e, por conseguinte, difusos**. Portanto, a titularidade da fauna é indeterminável. Isso porque os bens difusos não são passíveis de apropriação, já que submetidos a um regime de administração pelo Estado, que permite o uso e gozo racional, com a conservação deles, em virtude de sua **titularidade indeterminável** (FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. Saraiva. São Paulo. 12ª edição. 2011. P. 74 e 269). (Destaque nosso).

38. Ademais, em relação ao termo **“respectivo território”**, contido no inciso XVII do artigo 8º da LC 140/2011[7], vale dizer que, na ADI 2.080-MC, em que se impugnou a constitucionalidade do § 5º do artigo 194 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro[8] e do § 4º do artigo 31 da Lei Estadual/RJ nº 2.657/1996[9], o Supremo Tribunal Federal entendeu, por unanimidade, ao apreciar o pedido de medida liminar, que as projeções do mar territorial integram os respectivos territórios dos Estados, embora, com base no inciso VI do artigo 20 da Constituição Federal[10], sejam de domínio da União.

39. Isso porque, de acordo com o entendimento dos Ministros do STF, o fato de o bem da União poder integrar território de Estado decorreria da forma federativa do Estado brasileiro, do dizer constitucional insculpido no § 1º do artigo 20, bem como da distinção entre os institutos da dominialidade e da territorialidade, senão vejamos pelos votos externados pelos Senhores Ministros Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence:

O Sr. Ministro Carlos Velloso: Sr. Presidente, a disposição inscrita no art. 20, § 1º, da Constituição, é indicativa no sentido de que a plataforma continental constitui território do Estado ou do Município. Só isso seria o suficiente para afastar, pelo menos ao primeiro exame, a eiva de inconstitucionalidade da lei que estabelece competência tributária do Estado sobre essa plataforma [...] O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCA – [...] A mim, pelo menos em termos liminar, **me parece claro haver uma confusão, na lógica da ação direta, entre domínio público e território**, e que, **na federação, não há área ou suas projeções que não estejam no território de um Estado ou do Distrito Federal e, simultaneamente, de um Município**. O art. 20, § 1º - relativo à chamada participação ou compensação financeira na exploração de recursos minerais, de petróleo ou gás natural – é o corolário claro deste princípio, o de que, embora ninguém discuta tratar-se de bens dominiais da União, as jazidas se situam no território de um Estado, de um Município ou do Distrito Federal. Basta dizer que temos, no País, áreas, ou partes territoriais integralmente do domínio da União: pense-se no Estado de Roraima e nos seus territórios indígenas, nos quais há Municípios inteiramente inseridos, sem que, por isso, deixem de ter um território. (ADI 2.080-3/RJ. Rel. Min. Sydney Sanches. DJ 22/03/2002) (Destaque nosso)

40. Nesse sentido, nos autos da referida ADI 2.080-MC, o Advogado-Geral da União assim se manifestou:

As esclarecedoras informações prestadas pela Assembleia Legislativa e pelo Governador

do Estado do Rio de Janeiro, assim como os votos dos Senhores Ministros Sydney Sanches (Relator), Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, no sentido de que o território não se confunde com o domínio público, demonstram, à sociedade, a constitucionalidade dos preceptivos legais atacados, razão pela qual fazemos nossas as argumentações expendidas. Houve evidente confusão entre domínio público e território, e clara desconsideração de que, na federação, não há área ou sua projeção que não seja território de Estado(s) e, neste caso, simultaneamente, de Município(s), ou do Distrito Federal. (Grifamos)

41. Mais recentemente, o STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 823790-ES, ratificou o seu posicionamento, no sentido de que **o mar territorial consiste em parcela do território nacional, a qual integra também os territórios de Estados**, senão vejamos:

Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão da 3ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, assim do: APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO - COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA - MUNICÍPIO - PLATAFORMA CONTINENTAL - ZONA ECONÔMICA EXCLUSIVA - MAR TERRITORIAL - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - ISSQN - MULTA DIÁRIA. RECURSO IMPROVIDO. **1. O mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva não estão em qualquer Território Federal, até porque hoje nenhum existe, nem no Distrito Federal. Impõe-se, pois, concluir que, se são parcelas do território nacional, integram também os territórios de Estados e Municípios.** Cabe apenas perquerir qual a parte que toca a cada um deles [...] A pretensão não merece acolhida. Com efeito, **o Plenário desta Corte, nos autos ADI 2.080-MC, relatada pelo Ministro Sydney Sanches, firmou entendimento no sentido de que o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva são parcelas do território nacional, as quais integram também os territórios de Estados e Municípios [...]** Conclui-se, portanto, que, não obstante o fato de o mar territorial constituir bem pertencente à União, não há impedimento para que Estados e Municípios exerçam sua competência tributária sobre seus limites territoriais [...] (RE 823790-ES, Relator Ministro Roberto Barroso. DJ: 16/10/2014) (Destaques nossos)

42. Sobre o tema, vale citar o seguinte trecho extraído das informações prestadas, pela **PFE/IBAMA**, nos autos do ‘Mandado de Segurança nº 5000975-97.2015.4.04.7101’:

[...] Mesmo porque a interpretação dada pelo Eg. Supremo Tribunal Federal sobre o tema é no sentido de que ‘não há área ou suas projeções que não estejam no território de um Estado’ [...] outros estados da federação também possuem em suas listas oficiais peixes marinhos, não apenas os continentais, concebidos segundo os ditames legais e constitucionais, e baseadas na competência administrativa do estado sobre a extensão territorial marítima, já reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal [...] deve observar não só a lista nacional mas também a lista estadual do respectivo local em que estiver pescando [...]

43. Acerca da matéria, a **CONJUR/MMA**, por meio do ‘Parecer nº 146/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/fvF’, **distinguiu os institutos da ‘competência’ e da ‘dominialidade’**, ocasião em que externou exemplos em que a legislação pátria possibilita que outros entes federativos exerçam competências em domínios da União, nestes termos:

45. Pois bem. Tratando-se o Decreto nº 51.797/2014 do Estado do Rio Grande do Sul de um ato administrativo normativo que operacionaliza os comandos legal e constitucional, a produção de seus efeitos deve observar os cânones do federalismo brasileiro. Assim, **as consequências jurídicas da proibição do aludido decreto devem se espriar por todo o ‘respectivo território’**. **A mens legis do termo ‘respectivo território’ significa todo o espaço jurisdicional do Estado do Rio Grande do Sul.** 46. Apesar da presente análise também ser proferida *in abstracto*, é de apartar o instante consumativo da infração administrativa e sua produção de efeitos no ‘território jurisdicional’ do Estado do Rio Grande do Sul do ato que serviu à autuação. 47. A Lei nº 9.605/1998 e o Decreto nº 6.514/2008 em nenhum instante jungem a lavratura da infração à manutenção do infrator ao território jurisdicional do ente que editou o ato violado. Do contrário, bastaria ao infrator ambiental deslocar-se à unidade federativa vizinha, a fim de escapar o império do ordenamento ambiental. Nestes casos, a infração consumou-se no local onde o ato produzia efeitos válida e eficazmente. 48. Ademais, é importante ressaltar **que não há que se confundir competência com dominialidade, para fins de imposição de limitações sobre um bem.** 49. Consoante ensina José Afonso da Silva, ‘competência é a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões.’ Já a dominialidade de um bem, diz respeito À titularidade do direito sobre ele. Ambos os institutos não se excluem e podem ser exercidos simultaneamente por diferentes entes sobre um mesmo bem. 50. É o que ocorre, por exemplo, com os terrenos de marinha. Muito embora sejam de domínio da União, devem obediência à legislação de ordenamento territorial de competência do município em que se situem. 51. Outra ilustração de que o legislador não confunde domínio de um bem com competência para legislar sobre ele pode ser extraída da interpretação conjunta do art. 8º, inciso IX, da LC nº 140/2011 com o art. 11-A da Lei 12.651/2012, que reconhecem aos Estados o dever de realizar o Zoneamento Ecológico-Econômico e, sobretudo no que tange à Zona Costeira, na qual está inserida o mar territorial, conforme o art. 3º do Decreto 5.300/2004, bem da União (art. 20, VI, CF/88). 52. Não fosse assim, não seria possível aos Estados criar unidades de conservação no mar, já que não poderiam fazer incidir suas regras limitativas sobre este bem da União [...] 55. Diante disso, é possível asseverar que o Decreto nº 51.797/2014, do Estado do Rio Grande do Sul, sobre todo o seu o espaço jurisdicional, abarcando, inclusive, as espécies marinhas em seu território [...] (Grifos nossos)

44. No mais, a fim de delimitar a incidência do disposto no artigo 3º, § 2º cumulado com o artigo 2º, inciso XIV, ambos da Lei nº 11.959/2008[11], no sentido de que “compete aos Estados e ao Distrito Federal o ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições”, cumpre-nos, inicialmente,

analisar o termo **‘ordenamento da pesca’**, contido naquele dispositivo.

45. Nesse aspecto, diga-se que a Lei nº 11.959/2009, ao dispor sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, bem como ao regular as atividades pesqueiras, conceituou, nos termos do inciso XII do seu artigo 2º, o termo **‘ordenamento da pesca’** como o “conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmico, econômicos e sociais.”

46. Assim, **a regulamentação da pesca diz respeito à edição de normas com vistas a gerenciar a atividade pesqueira**, disciplinando alguns aspectos inerentes a tal atividade, como, por exemplo, ‘regimes de acesso’, ‘períodos de defeso’, ‘temporadas de pesca’, ‘tamanhos da captura’, ‘métodos e sistemas de pesca’, entre outros, nos termos do artigo 3º da Lei 11.959/2009.

47. Nesse contexto, vale mencionar o **artigo 27, inciso XXIV, e § 6º, inciso I, da Lei nº 10.683/2003[12]**, os quais, em relação ao ordenamento da atividade pesqueira, preconizam, respectivamente, atribuições do Ministério da Pesca e Aquicultura e, desta Pasta, em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente, destacando-se, em tal aspecto, a edição da **‘Instrução Normativa Interministerial MPA-MMA nº 10, de 10 de junho de 2011’** (que prevê o detalhamento das Modalidades de Permissionamento, passíveis de autorização, com a respectiva identificação dos Métodos, das Modalidades e dos Petrechos de Pesca e espécies a serem capturadas, incluindo a Fauna Acompanhante Previsível, as Espécies de Captura Incidental e as Espécies Alternativas, assim como a Área de Operação).

48. Com isso, infere-se que o **‘ordenamento da pesca’ se distingue da atribuição relativa à ‘elaboração da lista de espécies da fauna ameaçadas de extinção’**, que, como dito, embasa-se nos incisos VI e VI do artigo 23 da CF c/c artigos 7º, inciso XVI, e 8º, inciso XVII, ambos da LC nº 140/2011, de modo que **a limitação, prevista no artigo 3º, § 2º cumulado com o artigo 2º, inciso XIV, ambos da Lei nº 11.959/2008, diz respeito apenas à ‘regulamentação da atividade pesqueira’.**

49. Nesse sentido, a **PFE/IBAMA**, ao prestar informações no ‘Mandado de Segurança nº 5000975-97.2015.4.04.7101’, externou a distinção entre o ‘subsistema jurídico pesqueiro’ e o ‘subsistema jurídico ambiental], nestes moldes:

É preciso, primeiramente, deixar absolutamente claro que **não se confundem o subsistema jurídico pesqueiro criado a partir da Lei n. 11.959/2009 e o subsistema jurídico ambiental que atribui ao Poder Público competência para declarar espécies da fauna silvestre ameaçadas de extinção** [...] Terceiro, a competência estadual transcrita pela impetrante diz respeito ao **ordenamento da pesca (conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira, com base no conhecimento atualizado dos seus componentes biológico-pesqueiros, ecossistêmicos e sociais – artigo 2º, inciso XII)**, não se confundindo com a **competência para declarar espécies da fauna silvestre ameaçadas de extinção** [...] Dessa forma, **considerando que o ordenamento pesqueiro só deve incidir sobre espécies que não tenham sua exploração**

vedada por outras normas, tem-se que as espécies protegidas por normas ambientais federais ou estaduais, erigidas conforme competências e procedimentos constitucionais e legais, são aprioristicamente excluídas do espectro de espécies cuja captura seja autorizável nos termos da legislação pesqueira. Esse é melhor alcance e sentido a ser dado ao conceito de ‘recursos pesqueiros’ contidos na Lei n. 11.959/2009. (Destacamos)

50. Tanto é, que **as espécies inseridas nas listas oficiais de fauna ameaçada de extinção ficam excluídas da incidência do exercício da atividade pesqueira**.

51. Isso porque, de acordo com o inciso III do artigo 2º da Lei nº 11.959/2009, a **‘pesca’** consiste em “toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar **recursos pesqueiros**.”

52. Por sua vez, nos moldes do inciso I do artigo 2º da Lei nº 11.959/2009, **‘recursos pesqueiros’** compreendem “os animais e os vegetais hidróbios **passíveis de exploração**, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura.”

53. Ademais, tanto o inciso II do § 1º do artigo 6º da Lei nº 11.959/2009 quanto o artigo 36 da Lei 9.605/1998[13], preconizam que **o exercício da atividade pesqueira é vedado em relação às espécies que integrem as listas oficiais de fauna ameaçada de extinção e que, portanto, devam ser preservadas, senão vejamos:**

Art. 6º O **exercício da atividade pesqueira** poderá ser proibido transitória, periódica ou permanentemente, nos termos das normas específicas, para proteção:

[...]

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o **exercício da atividade pesqueira é proibido:**

II – **em relação às espécies que devam ser preservadas** ou espécimes com tamanhos não permitidos pelo órgão competente; (Grifamos)

Art. 36. Para os efeitos desta Lei, considera-se **pesca** todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, **ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora**. (Destacamos)

54. No mesmo sentido, a CONJUR/MMA, por meio do ‘Parecer nº 146/2015/CGAJ/CONJUR/MMA/fvf’, argumentou que o ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros só poderia ser exercido sobre as espécies que não tenham a sua exploração vedada por lista, federal ou estadual, de fauna ameaçada de extinção, senão vejamos:

21. Dessa forma, infere-se que **para a implementação do ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, até mesmo em virtude do que o próprio nome sugere, é pressuposto lógico que, antes de tudo, haja autorização para a utilização da espécie, quando, só então será possível a ambos os ministérios (MMA e MPA), em conjunto, traçar legalmente os parâmetros relativos à sua gestão [...]** 23 [...] **A fixação das normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento de uso sustentável dos recursos pesqueiros, só pode ser exercida em relação às espécies que não constem naquelas listas, pois o uso não sofre vedação normativa [...]** 27. Ora, é fácil perceber que ela cuida de matéria diversa da tratada pelo aludido Decreto: enquanto este trouxe à lume do ordenamento jurídico do Estado do Rio Grande do Sul uma lista de espécies ameaçadas de extinção, aquela elenca regras de como deverá se dar o uso sustentável dos recursos pesqueiros. 28. Aqui, cabe repisar uma lição básica para compreender, sem rodeios, a questão: **ao MMA, no âmbito da União, e aos Estados, cabem a elaboração das listas de espécies ameaçadas de extinção! Só então, surtirão efeitos as normas editadas com base no inciso I, § 6º, do art. 27, da Lei nº 10.683/2003, isto é, sobre a fauna e a flora cujo uso é permitido.** 29. Essa diferenciação é feita, inclusive, pelo art. 36 da Lei nº 9.605 [...] 30. Ela é, ainda, repetida pelo art. 42 do Decreto nº 6.514 [...] 31. Portanto, não há afronta do Decreto estadual à INI editada em conjunto pelo MPA e o MMA, visto que, repita-se, tratam de matérias completamente diferentes: **enquanto esta se deu com vistas a regulamentar o inciso I, § 6º, do art. 27, da Lei nº 10.683/2003, versando sobre normas a serem aplicadas sobre a atividade pesqueira, aquela, em atenção ao art. 23 da CRFB/88 e ao art. 8º da LC nº 140/2011, fixou uma lista de espécies ameaçadas de extinção, cuja pesca sequer pode ser realizada.** 32. Assim como **a pesca – sustentável – pressupõe ausência de vedação declarada por meio de listas de espécies ameaçadas de extinção – quer federal ou estadual** -, não há como se exigir observância da Lei nº 11.959/2009, já que esta parte do pressuposto de que a espécie é apta à pesca, **o que rechaza a alegação de ofensa indireta ao art. 24, inciso VI da CF [...]** (Destaque nosso)

55. Inclusive, sobre o tema, o Sr. Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, por meio ‘Despacho nº 235/2015/CONJUR/MMA/CGU/AGU/jmloa’, suscitou o argumento de que, diante da **interpretação autêntica feita pelo inciso I do artigo 2º da Lei nº 11.959/2009, em relação ao termo ‘recursos pesqueiros’, o fato de a espécie ser passível de exploração consiste num pressuposto para a incidência das normas reguladoras da atividade pesqueira, desta forma:**

7. O termo legal ‘ordenamento sustentável dos recursos pesqueiros’ foi decomposto na Lei nº 11.959/2009, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. 8. Segundo a **interpretação autêntica** realizada por esta última lei, no art. 2º, inciso I, recursos pesqueiros significa ‘os animais e os vegetais hidróbios **passíveis de exploração**, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura’. 9. O ordenamento pesqueiro, portanto, é erigido acima do que for reputado passível de exploração, estudo ou pesquisa pela pesca amadora, de subsistência, científica, comercial e pela aquicultura. 10. **Vê-se, portanto, que o conjunto de normas e ações que permitem administrar a atividade pesqueira é um ‘consequente’, *posterius*, que parte de um antecedente, um *prius*, qual**

seja, o recurso pesqueiro ser apto, passível de exploração, estudo ou pesquisa. 11. A Competência conjunto MMA e MPA apenas surge após o atestado desta possibilidade. **A edição de lista que classifica espécies como ameaçada de extinção encontra-se em momento anterior a esta possibilidade de exploração.** (Grifos nossos)

56. Nesse contexto, visualiza-se que **apenas se permite o exercício da ‘atividade pesqueira’ sobre as espécies que não constem nas listas oficiais, federal ou estadual, de fauna ameaçadas de extinção, nos moldes dos artigos 2º, incisos I, III e XXII, e 6º, § 1º, inciso II, todos da Lei nº 11.959/2009, do artigo 36 da Lei 9.605/1998^[14], bem como do inciso XVI do artigo 7º e do inciso XVII do artigo 8º, ambos da Lei Complementar nº 140/2011.**

57. Dessa forma, infere-se, outrossim, que **a necessidade de se observar, no exercício da atividade pesqueira, as listas estaduais de espécies da fauna ameaçadas de extinção, que contenham espécies marinhas não inseridas na relação nacional, não configura conflito normativo com a normatização federal relativa à pesca[15]** (Lei nº 11.959/2009, Lei nº 10.683/2003 e ‘Instrução Normativa Interministerial MPA-MMA nº 10/2011’), tampouco caracteriza **desrespeito à competência do Ministério da Pesca e Aquicultura**, de estabelecer a política nacional pesqueira e aquícola, bem como de normatizar a atividade pesqueira e aquícola em âmbito nacional, **bem como à competência conjunta do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente**, de fixar as normas que venham a definir a forma de uso dos recursos pesqueiros.

58. Em suma, extrai-se que:

a) a elaboração, por parte da União e dos Estados, das listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção decorre do exercício da **competência material comum**, conforme se extrai do artigo 23, incisos VI e VII e parágrafo único, todos da Constituição Federal, cumulado com os artigos 7º, inciso XVI e 8º, inciso XVII, ambos da Lei Complementar nº 140/2011;

b) a **competência material comum** consiste num modelo horizontal, caracterizando-se por ser **paralela, cumulativa e sem relação de subordinação na atuação dos diferentes entes federativos**, devendo-se primar pela **relação de cooperação** entre eles;

c) tem-se utilizado, como vetor da hermenêutica jurídico-ambiental, o **‘princípio do *in dubio pro natura*’**, consoante se extrai de julgado proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.198.727/MG);

d) a Constituição Federal, em seu artigo 225, “caput” e § 1º, inciso VII, preconiza, como direito de todos, o **meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo, e, como dever do poder público, a proteção à fauna, de modo a evitar a extinção das espécies;

e) o Supremo Tribunal Federal assentou o entendimento no sentido de que o direito à proteção ao meio ambiente consiste em **direito fundamental de 3ª geração, de titularidade coletiva** (RE 134.297);

f) deve-se interpretar os artigos 7º, incisos XVI e XXII, e 8º, incisos XVII e XX, todos da Lei Complementar nº 140/2011, da forma que melhor concretize os dizeres dos artigos 225 e 23, incisos VI e VII, ambos da Constituição Federal no que tange à proteção ao meio ambiente e à fauna, diante tanto da **‘supremacia constitucional’** quanto da **‘eficácia expansiva dos valores constitucionalmente albergados’**;

g) concluir pela possibilidade de os Estados ampliarem o rol nacional de espécies (tais como, marinhas) da fauna ameaçadas de extinção, consiste em atribuir maior proteção à fauna e, como isso, ao meio ambiente, de modo a atribuir **‘força normativa’** e **‘máxima efetividade’** ao valor constitucional referente ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”;

h) a **República Federativa do Brasil consiste num país com dimensões continentais**, de modo que se mostra plausível que a ameaça de extinção de determinada espécie seja detectada em apenas algumas regiões do país, consoante se extrai do inciso IV do artigo 3º da Lei Complementar nº 140/2011, destacando-se, outrossim, os eventuais **dados técnico-científicos colhidos pelos respectivos órgãos ambientais estaduais**;

i) o **Princípio do Desenvolvimento Sustentável** preconiza que o desenvolvimento econômico, por meio da livre iniciativa (no caso, pela atividade pesqueira), deve coexistir com a defesa do meio ambiente, de modo que os recursos ambientais hoje existentes atendam às necessidades atuais, sem comprometer as futuras gerações;

j) de acordo com a visão moderna da doutrina ambientalista brasileira, à luz do disposto no artigo 225 da Constituição Federal, a **fauna** integra o conceito de ‘meio ambiente natural’, consistindo, assim, em **bem ambiental**, e, portanto, de **titularidade indeterminável**;

k) em relação ao termo **‘respectivo território’**, contido no inciso XVII do artigo 8º da Lei Complementar nº 140/2011, o Supremo Tribunal Federal exarou entendimento no sentido de que **as projeções do mar territorial integram o respectivo território dos Estados**, sob o argumento, especialmente, de que a dominialidade se distingue da territorialidade (ADI 2.080-MC e RE 823790-ES);

l) a **limitação, prevista no artigo 3º, § 2º cumulado com o artigo 2º, inciso XIV, ambos da Lei nº 11.959/2008, diz respeito ao ‘ordenamento da pesca’** o qual disciplina alguns aspectos inerentes à atividade pesqueira (como, por exemplo, ‘regimes de acesso’, ‘períodos de defeso’, ‘temporadas de pesca’, ‘tamanhos da captura’, ‘métodos e sistemas

de pesca’, entre outros – artigo 3º da Lei 11.959/2009, distinguindo-se, portanto, da atribuição relativa à ‘elaboração da lista de espécies da fauna ameaçadas de extinção’;

m) o exercício da ‘atividade pesqueira’ só é permitido sobre as espécies que não constem nas listas oficiais, federal ou estadual, de fauna ameaçadas de extinção, nos moldes dos artigos 2º, incisos I, III e XXII, e 6º, § 1º, inciso II, todos da Lei nº 11.959/2009, do artigo 36 da Lei 9.605/1998^[16], bem como do inciso XVI do artigo 7º e do inciso XVII do artigo 8º, ambos da Lei Complementar nº 140/2011; e

n) a necessidade de se observar, no exercício da atividade pesqueira, as listas estaduais de espécies da fauna ameaçadas de extinção, que contenham espécies marinhas não inseridas na relação nacional, **não configura conflito normativo com a normatização federal relativa à pesca, tampouco caracteriza desrespeito à competência do Ministério da Pesca e Aquicultura, bem como à competência conjunta do Ministério da Pesca e Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente.**

59. Por fim, vale consignar, conforme exposto pela PFE/IBAMA, ao prestar informações no ‘Mandado de Segurança nº 5000975-97.2015.4.04.7101’, tanto que, **além do Estado do Rio Grande do Sul** (que houvera incluído espécies marinhas no Decreto Estadual/RS 51.797/2014), **outros Estados (como, por exemplo, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Espírito Santo e Bahia) também inseriram, em suas listas de fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas, quanto que é possível identificar o local da captura do pescado por meio de satélites, senão vejamos:**

[...] **convém aqui informar que muitos outros Estados da Federação possuem listas próprias e também trazem espécies de ocorrência marítima, vejam-se alguns exemplos:** 1. Lista Oficial da Fauna Ameaçada de Extinção em Santa Catarina (SC) [...] 2. Lista Oficial da Fauna Ameaçada de Extinção no Paraná (PR) [...] 3. Lista Oficial da Fauna Ameaçada de Extinção em São Paulo (SP) [...] 4. Lista Oficial da Fauna Ameaçada de Extinção no Espírito Santo (ES) [...] 5. Lista Oficial da Fauna Ameaçada de Extinção na Bahia (BA) [...] Além disso, o setor sabe bem que **as ferramentas de monitoramento por satélites de embarcações (Programa Nacional de Rastreamento de Embarcações Pesqueiras por Satélites – PREPS), permitem identificar com segurança onde se deu a captura dos espécimes**, independentemente do local onde os espécimes vierem a ser descarregados. (Destacamos)

60. Desse modo, **encampa-se o entendimento adotado pela CONJUR/MMA e pela PFE/IBAMA**, no sentido de que, com base no inciso XVII do artigo 8º da LC 140/2011, que regulamentou as competências matérias comuns previstas nos incisos VI e VII do artigo 23 da CF, **há possibilidade jurídica de os Estados, no âmbito do respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, incluírem, em suas relações de espécies da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas não inseridas na lista nacional de espécies da fauna ameaçadas de extinção, em observância às particularidades da região.**

III – CONCLUSÃO:

61. Ante o exposto, opina-se pela viabilidade jurídica de os Estados, no âmbito do respectivo território, por meio de laudos e de estudos técnico-científicos, incluírem, em suas listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas, não inseridas na lista nacional de espécies da fauna ameaçadas de extinção, diante do disposto no artigo 8º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 140/2011, que disciplinou as competências materiais comuns, previstas no artigo 23, incisos VI e VII, da Constituição federal.

62. Dê-se ciência à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura (CONJUR/MPA), à Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (PFE/IBAMA), à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente (CONJUR/MMA) e à Procuradoria-Regional da União da 4ª Região (PRU-4R).

À consideração superior.

Brasília-DF, 08 de maio de 2015.

Renato do Rego Valença

Advogado da União

Matrícula SIAPE nº 1646328

[1] Art. 7º São ações administrativas da União:

XXII - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito nacional ou regional;

[2] Art. 36 (Lei 9.605/1998). Para os efeitos desta Lei, considera-se pesca todo ato tendente a retirar, extrair, coletar, apanhar, apreender ou capturar espécimes dos grupos dos peixes, crustáceos, moluscos e vegetais hidróbios, suscetíveis ou não de aproveitamento econômico, **ressalvadas as espécies ameaçadas de extinção, constantes nas listas oficiais da fauna e da flora**. (Destacamos)

[3] Artigo 1º da Portaria MMA nº 445, de 17 de dezembro de 2014.

[4] Artigo 8º da Portaria MMA nº 445, de 17 de dezembro de 2014.

[5] Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XX - exercer o controle ambiental da pesca em âmbito estadual; e

[6] Art. 170. 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.

[7] Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

[...]

XVII - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ; (Grifamos)

[8] Art. 194 [...]

§ 5º - A competência tributária do Estado e dos municípios é exercida sobre a área dos respectivos territórios, incluídos nestes as projeções aérea e marítima de sua área continental, especialmente as correspondentes partes da plataforma continental, do mar territorial e da zona econômica exclusiva.

[9] Art. 31 [...]

§ 4º - Para fins destas normas, a plataforma continental, o mar territorial e a zona econômica exclusiva integram o território do Estado e do município que lhes é confrontante.

[10] Art. 20. São bens da União:

[...]

V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI - o mar territorial;

[11] Art. 3º [...]

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

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

[...]

XIV – águas continentais: os rios, bacias, ribeirões, lagos, lagoas, açudes ou quaisquer depósitos de água não marinha, naturais ou artificiais, e os canais que não tenham ligação com o mar; (Destacamos)

[12] Art. 27 [...]

XXIV - Ministério da Pesca e Aquicultura: (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

a) política nacional pesqueira e aquícola, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

b) fomento da produção pesqueira e aquícola; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

c) implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

e) sanidade pesqueira e aquícola; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009) (Vide Decreto nº 7.024, de 2009)

f) normatização das atividades de aquicultura e pesca; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

g) fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências;

h) concessão de licenças, permissões e autorizações para o exercício da aquicultura e das seguintes modalidades de pesca no território nacional, compreendendo as águas continentais e interiores e o mar territorial da Plataforma Continental, da Zona Econômica Exclusiva, áreas adjacentes e águas internacionais, excluídas as Unidades de Conservação federais e sem prejuízo das licenças ambientais previstas na legislação vigente: (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

1) pesca comercial, compreendendo as categorias industrial e artesanal; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

2) pesca de espécimes ornamentais; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

3) pesca de subsistência; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

4) pesca amadora ou desportiva; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

i) autorização do arrendamento de embarcações estrangeiras de pesca e de sua operação, observados os limites de sustentabilidade estabelecidos em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

j) operacionalização da concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel instituída pela Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997; (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

l) pesquisa pesqueira e aquícola; e (Incluído pela Lei nº 11.958, de 2009)

m) fornecimento ao Ministério do Meio Ambiente dos dados do Registro Geral da Pesca relativos às licenças, permissões e autorizações concedidas para pesca e aquicultura, para fins de registro automático dos beneficiários no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais.

[...]

§ 6º Cabe aos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente, em conjunto e sob a coordenação do primeiro, nos aspectos relacionados ao uso sustentável dos recursos pesqueiros: (Redação dada pela Lei nº 11.958, de 2009)

I - fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, com base nos melhores dados científicos e existentes, na forma de regulamento;

[13] No mesmo sentido, artigo 42 do Decreto federal nº 6.514/2008.

[14] No mesmo sentido, artigo 42 do Decreto federal nº 6.514/2008.

[15] Assim, não se constata violação ao sistema de competência legislativa concorrente, previsto no artigo 24, VI, da CF.

[16] No mesmo sentido, artigo 42 do Decreto federal nº 6.514/2008.

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00416001331201570 e da chave de acesso 547f80cf

Documento assinado eletronicamente por RENATO DO REGO VALENCA, de acordo com os normativos

legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2487251 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>, após cadastro e validação do acesso. Informações adicionais: Signatário (a): RENATO DO REGO VALENCA. Data e Hora: 08-05-2015 12:16. Número de Série: 1843715673178382964. Emissor: AC CAIXA PF v2.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS

DESPACHO Nº 154/2015/SFT/CGU/AGU

REFERÊNCIA: Processo nº 00416.001331/2015-70 e
00400.000320/2015-41

Senhor Consultor-Geral da União,

Estou de acordo com o PARECER Nº 037/2015/DECOR/CGU/AGU, que foi no sentido de que os Estados, no âmbito do respectivo território, podem incluir, em suas relações de espécies da fauna ameaçadas de extinção, espécies marinhas não inseridas na lista nacional, observadas as particularidades da região.

O fundamento legal para o exercício dessa competência é o art. 23, incisos VI e VII da Constituição Federal e o art. 8º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011¹.

É importante também destacar, conforme foi exposto no citado Parecer, que o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento de que as projeções do mar territorial integram o respectivo território dos Estados, fazendo a distinção entre os institutos da dominialidade e da territorialidade.

É a Lei Complementar nº 140, de 2011, ao disciplinar a competência material comum, que estabelece aos Estados a atribuição de elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território.

¹ Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XVII – elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnicos-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies *in situ*,

Não é a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009², que regulamenta especificamente a questão posta em análise. Esse instrumento normativo disciplina a atividade pesqueira³, que não se confunde com a matéria relacionada à competência comum de elaborar as listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção atribuída à União e aos Estados (art. 7º, inciso XVI⁴ e art. 8º XVII, da Lei Complementar nº 140, de 2011).

Dessa forma, alinho-me ao posicionamento contido no PARECER Nº 037/2015/DECOR/CGU/AGU, que defende a competência dos Estados, na proteção do meio ambiente e da fauna no respectivo território, de elaborar a relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção, inclusive as marinhas não inseridas na lista nacional, com base em laudos e estudos técnico-científicos.

Por fim, recomendo, s.m.j, o envio destes autos à Procuradoria-Regional da 4ª Região, bem como o encaminhamento de cópia do citado Parecer, para ciência, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura, à Consultoria Jurídica junto ao Ministério do Meio Ambiente e à Procuradoria Federal Especializada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.

À consideração superior.



Brasília, 25 de maio de 2015.

SÉRGIO EDUARDO DE FREITAS TAPETY
Advogado da União
Diretor do Departamento de Coordenação
e Orientação de Órgãos Jurídicos

² 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.

³ Art. 4º A atividade pesqueira compreende todos os processos de pesca, exploração e exploração, cultivo, conservação, processamento, transporte, comercialização e pesquisa dos recursos pesqueiros.

⁴ Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XVI - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ;



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO CONSULTOR-GERAL DA UNIÃO Nº 295/2015

PROCESSO N.º 00416.001331/2015-70

INTERESSADO: Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Pesca e Aquicultura

ASSUNTO: Competência dos Estados para incluir espécies marinhas nas suas listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção.

Senhor Advogado-Geral da União,

1. Estou de acordo com o PARECER Nº 037/2015/DECOR/CGU/AGU e com os despachos que o aprovaram, por seus próprios fundamentos, e com base nas justificativas e reflexões no referido parecer consignadas.

2. Como se colhe no mencionado parecer, diante das competências matérias comuns previstas no art. 23, incisos VI e VII, da Constituição Federal, os Estados, no âmbito dos respectivos territórios, podem editar as listas de espécies da fauna ameaçadas de extinção, inclusive as espécies marinhas, não inseridas na lista nacional. A viga mestre da construção do modelo é o princípio da máxima proteção ambiental.

3. Os dispositivos constitucionais aplicáveis foram disciplinados pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011¹, que, expressamente fixou que a

¹ Art. 7º São ações administrativas da União:

(...)

XVI - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção e de espécies sobre-explotadas no território nacional, mediante laudos e estudos técnico-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ;

Art. 8º São ações administrativas dos Estados:

(...)

XVII - elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção no respectivo território, mediante laudos e estudos técnicos-científicos, fomentando as atividades que conservem essas espécies in situ;



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO**

União, no território nacional, e os Estados, nos respectivos territórios, detêm competência para elaborar a relação de espécies da fauna e da flora ameaçadas de extinção.

4. Ao seguir o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, no sentido de que as projeções do mar territorial integram os respectivos territórios dos Estados, compete a esses entes federados editar as referidas listas com fundamento nos mencionados dispositivos constitucionais e legais.

5. Cabe destacar que as listas estaduais de espécies ameaçadas de extinção geram efeitos apenas nos territórios dos respectivos Estados que as editaram, sem qualquer vinculação de âmbito nacional.

6. A lista nacional e as estaduais devem estar fundamentadas em laudos e estudos técnicos-científicos, que respaldarão o exercício do poder de polícia, razão pela qual a inexistência ou inconsistência desses laudos e estudos possibilita que o órgão ambiental federal deixe de aplicar a lista por inobservância de exigência legal. Portanto, não há vinculação automática operada pela inclusão de uma espécie no âmbito de um determinado ente federado; é necessária uma análise abrangente da referida inclusão, sempre instruída por estudos técnicos, justificadores da opção; isto é, não há sentido que se tenha disparidade entres os âmbitos federais e estaduais, sem que se contemplem estudos conclusivos. A existência e correção técnica dos laudos e estudos são requisitos necessários para a edição da relação de espécies da fauna ameaçadas de extinção.

7. Assim sendo, caso V.Ex^a acolha o entendimento constante no citado Parecer, solicito o retorno destes autos a esta Consultoria-Geral da União, para as providências cabíveis.

À consideração superior.

Brasília, 29 de maio de 2015.

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping loops and strokes, representing the name Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy.

ARNALDO SAMPAIO DE MORAES GODOY
Consultor-Geral da União



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

REFERÊNCIA: Processo nº 00416.001331/2015-70

1. **Aprovo**, nos termos do Despacho do Consultor-Geral da União, o PARECER Nº 037/2015/DECOR/CGU/AGU.
2. Restituam-se os autos à Consultoria-Geral da União para as providências subsequentes.

Em 27 de maio de 2015



LUIS INÁCIO LUCENA ADAMS