



15.8.2007

Tribunal Pleno

Ação Direta de Inconstitucionalidade - N. 2006.021926-7/0000-00 - Capital.

Relator - Exmo. Sr. Des. Gilberto da Silva Castro.  
Requerente - Governador do Estado de Mato Grosso do Sul.  
Proc.Est. - Rafael Coldibelli Francisco.  
Requerida - Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul.  
Advogado - Cleomenes Nunes da Cunha.  
Intdo - Federação dos Pescadores de Mato Grosso do Sul.  
Advogados - José Wanderley Bezerra Alves e outros.

EMENTA – AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE – ALEGAÇÃO DE  
INCONSTITUCIONALIDADE QUANTO À “LEI ESTADUAL DA PESCA”,  
POR VÍCIOS FORMAL E MATERIAL – PRELIMINAR DE INÉPCIA DA  
INICIAL – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFEITO *EX TUNC*.

Não é inepta a inicial de ação direta de inconstitucionalidade que apresenta argumentos jurídicos suficientes e necessários para a exata compreensão da causa de pedir. Inexiste vício de inconstitucionalidade formal quanto à lei questionada, porque não se deve restringir a competência da Assembléia Legislativa, a não ser diante de texto expresso, o que inexistente para o caso de temas ambientais vinculados aos recursos pesqueiros. Inconstitucionalidade material reconhecida, com efeito *ex tunc*, porque a lei questionada ampliou as possibilidades de captura de pescado, alterando a política ambiental anteriormente em vigor, desatendendo à proteção constitucional do meio ambiente. Adoção inválida de padrão liberalizante maior e mais prejudicial à preservação dos recursos pesqueiros.

### A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os juízes do Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, rejeitar por unanimidade a preliminar de inépcia da inicial, contra o parecer. Por unanimidade, julgaram procedente a ação, contra o parecer. Ausentes, justificadamente, os 1º, 2º, 5º, 11º, 16º, 17º e 21º vogais.

Campo Grande, 15 de agosto de 2007.

Des. Gilberto da Silva Castro – Relator

## R E L A T Ó R I O

O Sr. Des. Gilberto da Silva Castro

Trata-se de ação movida pelo Sr. Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, em que se pede a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 3.329, publicada no Diário Oficial de 20.12.06, que estabelece normas para a exploração de recursos pesqueiros no Estado de Mato Grosso do Sul e dá outras providências (é a chamada “Lei da Pesca”).

Sustenta-se violação da Constituição Estadual, quanto aos seguintes pontos:

a) inconstitucionalidade formal, derivada da incompetência da Assembléia Legislativa para tratar de matéria de competência exclusiva e de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (diz o autor que a lei questionada “peca por afastar da iniciativa do Governador a condução da política pública de proteção ambiental desenvolvida no Estado”, f. 09);

b) inconstitucionalidade material, derivada do desatendimento de preceitos da Constituição Estadual que dizem respeito à proteção do meio ambiente (diz o autor que o que mais preocupa “é que toda a política pública de proteção ambiental desenvolvida nos últimos anos para o setor pesqueiro pode ir, com o perdão do trocadilho, ‘por água abaixo’, vez que não se sabe ao certo o tamanho do impacto ambiental que a Lei nº 3329/06 – e sua política liberal de amplo acesso aos recursos pesqueiros, que beneficiará cerca de 5.000 pescadores, segundo previsão da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca ligada à Presidência da República – fatalmente causará sobre o delicado equilíbrio do ecossistema regional”, f. 17).

Foi concedida liminar pelo Desembargador Claudionor Miguel Abs Duarte (f. 30/31), que estava atuando no período de feriado forense do final de ano.

Houve agravo regimental dessa decisão, que restou mantida pelo Pleno de nosso Tribunal, em votação unânime (acórdão 2006.021926-7/0001-00).

A Assembléia Legislativa prestou as informações de f. 37/55 (e juntou os documentos de f. 56/107), onde argüiu preliminar de indeferimento da inicial, por ausência de fundamentação e inépcia. No mérito, sustentou a ausência de inconstitucionalidade da Lei 3329/06, porque a Constituição Estadual não vedou a competência legislativa do Legislativo para esse tipo de assunto, bem como porque a lei estaria de acordo com as normas constitucionais sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável (“isso porque a lei em questão disciplina a exploração de recursos pesqueiros no Estado de Mato Grosso do Sul, justamente com o fito de que as espécies que habitam os ecossistemas aquáticos do Estado não sejam capturadas sem limites ou critérios”, f. 49).

Houve pedido de intervenção no processo da Federação dos Pescadores de Mato Grosso do Sul (petição de f. 109/129, com os documentos de f. 131/181), na condição de “amicus curiae” (§ 5º do art. 598 do Regimento Interno do TJ/MS), em que se sustentou que a lei em discussão é constitucional, devendo o pedido ser rejeitado, porque não estaria presente a inconstitucionalidade formal e porque não haveria afronta aos dispositivos da Constituição Estadual citados na petição inicial.

O autor apresentou manifestação quanto às informações da Assembléia Legislativa (ratificando o pedido de declaração de inconstitucionalidade) e pediu não fosse admitido o pedido de intervenção no processo da Federação dos Pescadores de Mato Grosso do Sul (f. 184/194).

O parecer da Procuradoria-Geral de Justiça é no sentido de ser acolhida a preliminar de inépcia da inicial (aventada pela Assembleia Legislativa) e pela rejeição das alegações de inconstitucionalidade, porque “a petição inicial não logrou êxito em demonstrar no que consiste a ampliação aos recursos pesqueiros que provocaria a alegada degradação ambiental em oposição aos preceitos preservacionistas da Constituição Estadual” (f. 204).

A f. 206 deferi o pedido da Federação dos Pescadores de Mato Grosso do Sul, legitimando sua intervenção nos autos deste processo.

### V O T O

O Sr. Des. Gilberto da Silva Castro (Relator)

Como se viu do relatório, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se pede o reconhecimento de contrariedade vertical da Lei Estadual 3329/06 (Lei da Pesca) com regras da Constituição Estadual.

O argumento principal do autor reside em que a lei questionada abranda as exigências anteriormente existentes, adotando-se uma política liberal de amplo acesso aos recursos pesqueiros, visando atender reivindicação de colônias de pescadores.

Informo que a ADIn foi ajuizada após o Sr. Governador ter vetado o projeto de lei (de iniciativa do Sr. Deputado Akira Otsubo), por vícios jurídico e político, tanto que a lei questionada, após a derrubada do veto, foi promulgada pelo Sr. Presidente da Assembleia Legislativa.

Também coloco em destaque, de início, que o voto seguirá o único parâmetro aceito para aferição da alegada inconstitucionalidade no âmbito da ADIn que estamos a julgar, qual seja: a inconstitucionalidade há de provir da Constituição Estadual, e não da Constituição Federal (§ 2º do art. 125 da CF/88; art. 123, “caput”, da Constituição Estadual).

#### **(quanto à preliminar)**

Passo a apreciar a preliminar de extinção do processo, por inépcia da inicial, alegada pela Assembleia Legislativa e ratificada pela Federação dos Pescadores e pela Procuradoria-Geral de Justiça.

Tenho que não assiste razão aos argüentes.

É que, lida a inicial com a devida atenção, o que se vê é que o autor não foi econômico quanto às alegações, tendo ele apresentado as razões que, no seu entendimento, justificariam o acolhimento do vício da inconstitucionalidade formal (f. 08/14) e o acolhimento do vício da inconstitucionalidade material (f. 14/23).

Ou seja: foi apresentada causa de pedir suficiente e necessária para o enfrentamento do mérito, tendo havido, da parte do autor, articulação jurídica pertinente e adequada ao controle concentrado de constitucionalidade, disso não tenho dúvida, tanto que entendi quais são as razões da impugnação ofertada, como examinarei na parte do voto reservada ao mérito.

Certo é que o autor não apresentou impugnação específica para cada artigo da Lei 3329/06, mas tal não era mesmo necessário, porque, quanto à alegação de vício formal, “é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei” (decisão do STF, ADIn 2.182/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 19.03.04), e, quanto à alegação de vício material, a impugnação

ofertada diz respeito à desatenção de toda a lei quanto à proteção que a Constituição Estadual confere ao tema do meio ambiente.

Sendo assim, rejeito a preliminar.

**(quanto ao mérito)**

O primeiro suposto vício da Lei 3329/06 seria o de natureza formal.

No ponto, é caso de observar, sempre e sempre, que, conforme rica orientação do STF (ADIn 724-6/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 27.04.01), “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”.

Veja-se que o tema da iniciativa reservada ou exclusiva para projetos de leis do Sr. Governador do Estado está indicado no § 1º do art. 67 da Constituição Estadual, de onde não se vê qualquer impedimento a que a Assembléia Legislativa, por projeto apresentado por um de seus parlamentares, venha a discutir e aprovar ato normativo que cuide do tema dos recursos pesqueiros (incluído que está no conceito maior de meio ambiente).

Daquela norma não decorrendo vedação para a atuação inicial da Assembléia Legislativa, não há como, por mera interpretação, chegar-se a essa limitação, o que contraria, inclusive, a norma do “caput” do art. 62 da Constituição Estadual, reveladora de que cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, legislar sobre todas as matérias de competência do Estado, algo que merece ser preservado.

Considero que o art. 226 da Constituição Estadual (apontado pelo autor como um dos fundamentos da inconstitucionalidade formal) não incide no caso dos autos, porque ali está dito, apenas, que “o órgão de deliberação e formulação da política estadual de proteção ao meio ambiente é o Conselho Estadual de Controle Ambiental, cuja composição e regulamentação se fará por Lei”. Daí se vê, então, que a Constituição Estadual reservou ao Poder Executivo (por intermédio do Conselho Estadual de Controle Ambiental) a deliberação e formulação da política estadual do meio ambiente, conduta que está limitada, obviamente, a medidas de natureza administrativa, o que é próprio da atuação do Executivo.

Mas daí a querer estender a deliberação e formulação da política estadual sobre o meio ambiente para a iniciativa reservada de projetos de lei vai uma distância enorme, algo que, de fato, não foi agasalhado pelo texto da Constituição Estadual, nem de longe, nem de perto.

O mesmo se diga quanto ao outro argumento do autor, quanto a que cabe ao Governador, que estaria melhor aparelhado tecnicamente, a “condução da política de proteção ambiental” (f. 09), com o que não se discorda, mas daí não se pode extrair (por inexistência de regra constitucional expressa) que somente o Sr. Governador é que pode dar início ao processo de criação de leis sobre recursos pesqueiros (iniciativa reservada ou exclusiva).

Não procede, portanto, a sustentação quanto à inconstitucionalidade por vício formal.

O segundo suposto vício da Lei 3329/06 seria o de natureza material, derivado do alegado desatendimento de preceitos da Constituição Estadual que dizem respeito à proteção do meio ambiente (diz o autor que o que mais preocupa “é que toda a política pública de proteção ambiental desenvolvida nos últimos anos para o setor pesqueiro pode ir, com o perdão do trocadilho, ‘por água abaixo’, vez que não se sabe ao certo o tamanho do impacto ambiental que a Lei nº 3329/06 – e sua política liberal de amplo acesso aos recursos pesqueiros, que beneficiará cerca de 5.000 pescadores, segundo

previsão da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca ligada à Presidência da República – fatalmente causará sobre o delicado equilíbrio do ecossistema regional”, f. 17).

A requerida (acompanhada pelo “amicus curiae” e pela Procuradoria-Geral de Justiça), ao contrário, sustenta que a lei questionada estaria de acordo com as normas constitucionais sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável (“isso porque a lei em questão disciplina a exploração de recursos pesqueiros no Estado de Mato Grosso do Sul, justamente com o fito de que as espécies que habitam os ecossistemas aquáticos do Estado não sejam capturadas sem limites ou critérios”, f. 49).

Adiante aos nobres pares que, em matéria dessa natureza (que envolve tema ambiental, de onde se extrai a proteção aos recursos pesqueiros), devemos estar atentos à firme presença, em nosso sistema jurídico, do princípio da precaução, que, evidentemente, não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Pelo contrário, pois, como aponta a melhor doutrina (Paulo Affonso Leme Machado, “Direito Ambiental Brasileiro”, Malheiros, 2002, 10ª ed., p. 54), “não se trata de precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofe ou males. O princípio da precaução visa à durabilidade da sadia qualidade de vida das gerações humanas e à continuidade da natureza existente no planeta. A precaução deve ser visualizada não só em relação às gerações presentes, como em relação ao direito ao meio ambiente das gerações futuras”.

É sob essa ótica que passo a examinar o argumento apresentado pelo autor, também considerando aquilo que afirmou, à época da concessão da liminar, o Desembargador Claudionor Miguel Absis Duarte (f. 31), quanto a que “é de se consignar que a hermenêutica deve ser orientada em razão do princípio da melhor proteção ambiental possível, prevalecendo-se a interpretação que seja a mais adequada à proteção do Meio Ambiente”.

Tudo examinado, tenho que assiste razão ao autor.

O que vejo é que a Lei 3329/06 efetivamente implicou em profunda alteração quanto ao que havia de normatização a respeito do tema de recursos pesqueiros (a Lei anterior era a de nº 1826/98) e também quanto ao que havia de normas administrativas (Decretos) tratando do assunto.

Com efeito, apenas para citar alguns exemplos, pelo que se depreende do processo, a lei questionada ampliou o tamanho mínimo das espécies de peixes indicadas no art. 15 e permitiu a utilização (para a pesca comercial) de diversos petrechos (art. 12) que anteriormente eram vedados, tais como tarrafa, anzol de galho, cavalinha (bóia fixa) e bóia (joão-bobo).

Também ampliou a lei questionada a quantidade máxima de pescado mensal a ser retirado dos rios do Estado, fixando em 400 kg/mês para o pescador comercial (parágrafo único do art. 2º) e em 10 kg e mais um exemplar de qualquer peso para o pescador amador (art. 4º).

A Assembléia Legislativa, a f. 51, informou que em Mato Grosso do Sul existem 1.235 pescadores profissionais cadastrados junto à Secretaria de Meio Ambiente. Daí, seguindo o cálculo correto apresentado pelo autor (f. 191), chega-se ao somatório final de 494.000 kg de pescado por mês que os pescadores profissionais estarão autorizados a retirar dos rios do Estado, sem contar a atividade de pescadores profissionais de outros Estados e a atividade dos pescadores amadores, o que realmente impressiona.

Em situação de tamanha gravidade, de impacto tão forte e evidente quanto aos recursos pesqueiros, não havia como deixar de lado, para discussão tecnicamente adequada (ainda mais quando toda a política pública anterior foi de iniciativa do Executivo, f. 14), a participação dos órgãos vinculados ao Poder Executivo (especialmente a Secretaria do Meio Ambiente e o Conselho Estadual de Controle Ambiental), evidentemente melhor aparelhados, tecnicamente (porque esta é a função do Executivo), para cuidar de assunto que pode causar impacto tão grave ao meio ambiente.

Não estou a dizer, esteja certo, que não cabia à Assembléia legislar sobre o assunto (tanto que já rejeitei o argumento da inconstitucionalidade formal), mas sim que, em matéria dessa natureza, onde é fora de qualquer dúvida que todos os atos anteriores foram editados ou iniciados (projetos de leis) pelo Executivo, não havia como, na defesa do interesse público, deixar de lado uma maior e mais necessária discussão técnica, que, por não ter havido, levou ao veto do projeto de lei.

Lembro que, dentre outras funções, cabe ao Conselho Estadual de Controle Ambiental “estabelecer normas e critérios para a utilização racional dos recursos ambientais” (art. 2º, inciso I, da Lei Estadual 2256/01), órgão que evidentemente não foi consultado e não participou da elaboração do projeto de lei. Aliás, é ao Executivo que a Constituição Estadual (art. 226) confere a competência de orientar, coordenar e supervisionar as políticas públicas de proteção ambiental.

Inequívoco me parece, portanto, que a lei questionada, para ser válida, necessitaria de uma participação efetiva e conjunta dos órgãos técnicos vinculados ao Poder Executivo, melhor aparelhados que estão do que a Assembléia Legislativa, que levou adiante o projeto, derrubou o veto e promulgou a Lei 3329/06, desconsiderando, amplamente, que um dos objetivos do plano estadual de desenvolvimento é a defesa do meio ambiente (art. 167, IX), que incumbe ao Poder Público a proteção do meio ambiente (art. 222, § 1º), que incumbe ao Poder Público compatibilizar o desenvolvimento econômico e social do Estado com a preservação, o melhoramento e a estabilidade do meio ambiente, resguardando sua capacidade de renovação e a melhoria da qualidade de vida (art. 222, § 2º, IV), que incumbe ao Poder Público prevenir e reprimir a degradação do meio ambiente (art. 222, § 2º, V), que incumbe ao Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e de substâncias que comportem risco para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente (art. 222, § 2º, VII), e que incumbe ao Poder Público controlar e fiscalizar a atividade pesqueira (art. 222, § 2º, XV), dispositivos da Constituição Estadual que restaram violados pela lei questionada, quando esta, alterando o que havia de legislação e de regras administrativas sobre o assunto, inequivocamente adotou padrão liberalizante maior e mais prejudicial à preservação dos recursos pesqueiros.

Certo é que, assim decidindo, não estou a “inviabilizar a prática da pesca profissional neste Estado”, como alardeou exageradamente o “amicus curiae” a f. 125, tanto que, declarada inconstitucional a Lei 3329/06, permanecerão no sistema a lei anterior e as inúmeras deliberações administrativas que não proíbem, de forma absoluta, a pesca profissional.

O que objetivo, com meu voto, é apenas evitar a consumação de danos irreparáveis ao meio ambiente, adotando cautela e precaução quanto a assunto que não teve o apoio dos amplos setores técnicos do Executivo estadual, algo revelador de que a lei padece sim do vício da inconstitucionalidade material, já que ampliou em demasia o acesso aos recursos pesqueiros, algo que não pode ser admitido (não pela forma como se encaminhou o assunto).

Nesse ponto, já para encerrar, examinando a lei impugnada, passei a refletir sobre que a atividade judicial, que estamos a exercer, não é presidida somente pela ética das convicções, mas também pela ética da responsabilidade. As possíveis consequências da decisão judicial não podem ser ignoradas pelo juiz, ao interpretar/aplicar a lei. Por conseguinte, a atuação jurisdicional, necessariamente, deve guiar-se pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (Luís Roberto Barroso, “Interpretação e Aplicação da Constituição”, Saraiva).

Guiado por tais princípios, o que me ficou foi a convicção de que a Lei 3329/06 padece do vício da inconstitucionalidade material, porque não levou em alta consideração a preservação do meio ambiente (para as presentes e futuras gerações) e não

dosou de maneira adequada a proteção dos recursos pesqueiros, não havendo como falar, neste caso, de captura suportável de pescado. Pareceu-me, efetivamente, que a lei questionada se preocupou mais com o desenvolvimento de uma atividade econômica (pescadores profissionais) e menos com a proteção, preservação e controle do meio ambiente.

Em resumo, mais uma vez adotando parte do raciocínio desenvolvido pelo Desembargador Claudionor Miguel Abss Duarte, agora quando essa autoridade votou pela manutenção da liminar (à época do acórdão do agravo regimental), concluo que, avaliando o conflito de interesses jurídicos (de um lado o interesse do Executivo em manter em prática a política ambiental existente para o setor pesqueiro, de outro lado o interesse do Legislativo em colocar em prática lei nova que reformou e ampliou o que havia anteriormente), sempre tendo em vista a regra do art. 222 da Constituição Estadual (que ressalta a proteção que se dá ao tema do meio ambiente ecologicamente equilibrado), ponderando-se os valores em discussão, é caso de manter as práticas ambientais em vigor (já que a lei questionada foi suspensa por liminar), algo que está em completa sintonia com as regras e princípios da Constituição Estadual, cabendo ao Judiciário defendê-las.

Pelo exposto, contrariando o parecer e ratificando a liminar, voto pelo acolhimento do pedido, declarando inconstitucional a Lei Estadual 3329/06, com efeito *ex tunc*, comunicando-se a Assembléia Legislativa, na forma do art. 605 do RITJMS.

## D E C I S Ã O

Como consta na ata, a decisão foi a seguinte:

REJEITADA POR UNANIMIDADE A PRELIMINAR DE INÉPCIA DA INICIAL, CONTRA O PARECER. POR UNANIMIDADE, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO, CONTRA O PARECER. AUSENTES, JUSTIFICADAMENTE, OS 1º, 2º, 5º, 11º, 16º, 17º E 21º VOGAIS.

Presidência do Exmo. Sr. Des. João Carlos Brandes Garcia.

Relator, o Exmo. Sr. Des. Gilberto da Silva Castro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Desembargadores Gilberto da Silva Castro, Claudionor Miguel Abss Duarte, João Carlos Brandes Garcia, Oswaldo Rodrigues de Melo, Elpídio Helvécio Chaves Martins, Luiz Carlos Santini, Josué de Oliveira, Carlos Stephanini, Atapoã da Costa Feliz, Hildebrando Coelho Neto, João Maria Lós, Ildeu de Souza Campos, João Batista da Costa Marques, Tânia Garcia de Freitas Borges, Paschoal Carmello Leandro, Julizar Barbosa Trindade e Romero Osme Dias Lopes.

Campo Grande, 15 de agosto de 2007.

jk