



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA

---

**PARECER Nº 059/2015/CONJUR-MPA/CGU/AGU**

REFERÊNCIA: Processo nº 00350.000901/2015-16

ASSUNTO: Consulta referente a possível conflito entre norma federal e norma estadual.

Senhor Chefe de Assuntos Estratégicos e Relações Institucionais,

1. Trata-se de demanda dirigida a esta Consultoria Jurídica mediante correio eletrônico no qual solicita manifestação desta Conjur com relação a possível conflito entre normas federal e estadual, tendo em vista o Decreto nº 51.797, de 8 de setembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, que "*declara as espécies da fauna silvestre ameaçadas de extinção no Estado do Rio Grande do Sul*".

2. Anexo ao correio eletrônico é encaminhada cópia de documento expedido pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, no qual **Notifica** o proprietário da embarcação pesqueira "Flávia Monteiro", nos seguintes termos:

"Descrição da Ocorrência/Exigência

Considerando o Decreto Estadual do Rio Grande do Sul nº 51.797/2014, ficam retidos no porão da embarcação FLAVIA MONTEIRO aproximadamente 210 espécimes de Tubarão Azul até a conclusão dos procedimentos fiscalizatórios em 13/03/2015."

3. Preliminarmente, cabe informar que a presente análise limita-se à questão, *in abstracto*, referente ao possível conflito normativo entre a Legislação Federal e o Decreto nº 51.797, de 2014, do Estado do Rio Grande de Sul, não competindo à esta Consultoria Jurídica fazer qualquer juízo de valor quanto à questão material apresentada nos autos.

**DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

4. A República Federativa do Brasil possui uma Constituição Federal rígida, promulgada em 5 de outubro de 1988, "vértice do sistema jurídico do país"<sup>1</sup>, "pedra angular, em que assenta o edifício do moderno direito político"<sup>2</sup>.

5. Como lei fundamental e suprema da República, apenas a Constituição Federal pode estabelecer poderes e competências de governo, além de ser o fundamento de qualquer

---

<sup>1</sup> Pinto Ferreira em *Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno*, São Paulo, Saraiva, 1983, p. 12.

<sup>2</sup> José Afonso da Silva em *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Editora RT, 1991, p. 44.

autoridade neste país. Portanto, qualquer norma integrante do ordenamento jurídico nacional somente encontra validade quando em consonância com a Carta Federal.

### DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE

6. A Constituição Federal de 1988 ordena as competências dos entes políticos na federação brasileira. Destarte, a Carta Federal, norma máxima do ordenamento jurídico brasileiro, determina a competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre a pesca, no seu Art. 24, inciso VI, *verbis*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:  
(...)

VI – florestas, caça, **pesca**, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

7. A maneira pela qual funciona a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, é dada nos parágrafos 1º a 4º do supracitado Art. 24 da Constituição Federal:

"Art. 24. (...)  
(...)

**§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.**

**§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência complementar dos Estados.**

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário."

8. Portanto, conforme se depreende do disposto no art. 24, § 2º, da Constituição Federal, a competência legislativa dos Estados, e desta forma do Distrito Federal, para legislar sobre pesca é no sentido de ampliar ou aperfeiçoar o que já existe. Neste sentido, diz a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

“Assim, não se suplementa a legislação que não exista. Portanto, quando a competência da pessoa de Direito Público interno for somente complementar a legislação de outro ente, se inexistirem normas, não existirá o poder supletório. Não se suplementa uma regra jurídica simplesmente pela vontade de os Estados inovarem diante da legislação federal. A capacidade suplementaria está condicionada à necessidade de aperfeiçoar a legislação federal ou diante da constatação de lacunas ou de imperfeição da norma geral federal”.

9. No mesmo sentido, Ives Gandra Martins afirma:

“A caça e a pesca sobre atividades com cunho econômico e o desportivo, podem acarretar a extinção de várias espécies animais. (...) À evidência, a dicção repetitiva, com o claro intuito de mostrar a responsabilidade da União, Estados e Distrito Federal para produzir legislação

adequada de proteção à natureza, está, como o art. 23, VI, voltada, exclusivamente, à preservação do meio ambiente e ao controle da poluição<sup>3</sup>".

10. De tal maneira, a Doutrina brasileira sustenta a tese de inconstitucionalidade de lei provincial em desacordo com a normativa nacional.

### **LEGISLAÇÃO PESQUEIRA FEDERAL - NORMAS GERAIS**

11. Dentro da competência estabelecida pelo supracitado Art. 24, § 2º, da Constituição Federal, existe todo um rol legislativo federal que representa no ordenamento jurídico nacional as normas gerais do exercício da pesca no Brasil, como se pode destacar o Decreto-lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca, o Decreto nº 4.810, de 19 de agosto de 2003, que estabelece normas de operação de embarcações pesqueiras, a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre a concessão de seguro desemprego ao pescador profissional durante o defeso e a Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, que regula a atividade pesqueira e dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.

12. A Lei nº 11.959 de 2009, em seu art. 3º estabelece o seguinte:

"Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso:  
(...)

§ 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."

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.

### **DA COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA**

15. Criado pela Lei nº 11.959, de 26 de junho de 2009, o Ministério da Pesca e Aquicultura, atualmente, é o órgão responsável pela Pesca e Aquicultura a nível nacional, conforme disposto no inciso XXIV do art. 27, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2008, senão vejamos:

"Art. 27. Os assuntos que constituem áreas de competência de cada Ministério são os seguintes:

---

<sup>3</sup> Ives Gandra Martins em *Comentários à Constituição do Brasil de 1988*, 3º vol., tomo II, p. 26.

(...)

XXIV - Ministério da Pesca e Aquicultura:

- a) **política nacional pesqueira e aquícola**, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- b) fomento da produção pesqueira e aquícola;
- c) implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura;
- d) organização e manutenção do Registro Geral da Pesca;
- e) sanidade pesqueira e aquícola;
- f) normatização das atividades de aquicultura e pesca;
- 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:
  - 1) pesca comercial, compreendendo as categorias industrial e artesanal;
  - 2) pesca de espécimes ornamentais;
  - 3) pesca de subsistência;
  - 4) pesca amadora ou desportiva;
- 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;
- j) operacionalização da concessão da subvenção econômica ao preço do óleo diesel instituída pela Lei nº 9.445, de 14 de março de 1997;
- l) pesquisa pesqueira e aquícola; e
- 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:

- 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; e
- II - subsidiar, assessorar e participar, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca e aquicultura. "

(Destaque nosso)

16. A estrutura regimental do Ministério da Pesca e Aquicultura foi aprovado pelo Decreto nº 6.972, de 29 de setembro de 2009, que lhe atribui as seguintes competências, dentre outras:

"Art. 1º O **Ministério da Pesca e da Aquicultura, órgão da administração federal direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:**

- I - **política nacional pesqueira e aquícola**, abrangendo produção, transporte, beneficiamento, transformação, comercialização, abastecimento e armazenagem;
- II - fomento da produção pesqueira e aquícola;
- III - implantação de infraestrutura de apoio à produção, ao beneficiamento e à comercialização do pescado e de fomento à pesca e aquicultura;

IV - organização e manutenção do Registro Geral da Pesca;  
V - sanidade pesqueira e aquícola;  
VI - **normatização das atividades de aquicultura e pesca**;  
VII - fiscalização das atividades de aquicultura e pesca no âmbito de suas atribuições e competências;  
VIII - 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."  
(Destaque nosso)

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.

### **DA COMPETÊNCIA CONJUNTA DO MPA E MMA**

18. Além de criar o Ministério da Pesca e Aquicultura, a Lei nº 11.958, de 2009, deu nova reação ao §6º do art. 27 da Lei nº 10.683, de 2003, definindo a competência conjunta entre o MPA e MMA para fixar normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, na forma do regulamento, *in verbis*:

“§ 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:

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; e (Redação dada pela Lei nº 11.958, de 2009) (Vide Lei nº 11.958, de 2009)” (grifou-se)

19. Nesta esteira, objetivando regulamentar a competência conjunta estabelecida no inciso I do §6º do art. 27 da Lei nº 10.683, de 2003, foi editado o Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009, conforme se verifica do art. 1º da norma, *in litteris*:

“Art. 1º Este Decreto regulamenta a competência conjunta dos Ministérios da Pesca e Aquicultura e do Meio Ambiente para, sob a coordenação do primeiro, com base nos melhores dados científicos e existentes, **fixar as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros**.

§ 1º As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento definirão a forma de uso sustentável dos recursos pesqueiros em exploração ou a serem explorados pela pesca comercial, amadora e de subsistência.

§ 2º O disposto neste Decreto não se aplica à normatização da atividade de aquicultura.” (grifou-se)

20. Observe-se que o §1º do art. 1º do Decreto nº 6.981, de 2009, estabeleceu a finalidade a que as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento se prestarão, qual seja, **definir a forma de uso sustentável dos recursos pesqueiros**.

21. Neste sentido, destacamos o disposto no art. 4º do Decreto, que estabelece que as normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento deverão dispor sobre itens específicos que se encontram listados nos incisos I a IX, *in verbis*:

“Art. 4º As normas, critérios, padrões e medidas de ordenamento, em conformidade com as peculiaridades de cada unidade de gestão, deverão dispor sobre:

I - os regimes de acesso:

II - a captura total permissível:

III - o esforço de pesca sustentável:

IV - os períodos de defeso:

V - as temporadas de pesca:

VI - os tamanhos de captura:

VII - as áreas interditas ou de reservas:

VIII - as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; e

IX - a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

Parágrafo único. Na ausência ou insuficiência de dados científicos, deverá ser aplicado o princípio da precaução para a definição de critérios e padrões de uso de que trata este artigo.”

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.

### **DO MODELO DE PERMISSIONAMENTO**

23. Assim, nos termos do disposto no art. 24 da Lei nº 11.959/2009, e com base na competência que lhe foi atribuída pela Lei nº 10.683 de 2003, o Ministério da Pesca e Aquicultura em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente editou a Instrução Normativa Interministerial nº 10, de 25 de janeiro de 2011, que definiu as normas gerais e a organização do sistema de permissionamento de embarcações de pesca para acesso e uso sustentável dos recursos pesqueiros, *verbis*:

**“INSTRUÇÃO NORMATIVA INTERMINISTERIAL Nº 10, DE 10 DE JUNHO DE 2011**

A MINISTRA DE ESTADO DA PESCA E AQUICULTURA e a MINISTRA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE no uso de suas atribuições, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, alterada pela Lei nº 11.958, de 26 de junho de 2009, bem como o disposto na Lei 11.959, de 29 de junho de 2009, e no Decreto nº 6.981, de 13 de outubro de 2009, resolvem:

Art. 1º Aprovar as normas gerais e a organização do sistema de permissionamento de embarcações de pesca para acesso e uso sustentável dos recursos pesqueiros, com definição das modalidades de pesca, espécies a capturar e áreas de operação permitidas.”

24. O art. 5º da INI nº 10, de 2011, relaciona os anexos que detalham as modalidades de permissionamento passíveis de autorização, *in verbis*:

“Art. 5º 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, consta dos anexos I a VI desta Instrução Normativa, conforme discriminados a seguir:

I - Anexo I: Relação detalhada das Modalidades de Permissionamento integrantes do Método de Linha;

II - Anexo II: Relação detalhada das Modalidades de Permissionamento integrantes do Método de Emalhe;

III - Anexo III: Relação detalhada das Modalidades de Permissionamento integrantes do Método de Arrasto;

IV - Anexo IV: Relação detalhada das Modalidades de Permissionamento integrantes do Método de Cerco;

V - Anexo V: Relação detalhada das Modalidades de Permissionamento integrantes do Método de Armadilha; e

VI - Anexo VI: Relação detalhada das Modalidades de Permissionamento integrantes do Método identificado como Outros.

§ 1º A emissão de Permissão Prévia de Pesca ou de Autorização de Pesca para embarcações que atuem em áreas lagunares ou de bacias hidrográficas será efetivada em obediência às normas de ordenamento de cada uma destas Unidades de Gestão.

§ 2º A relação nominal das espécies passíveis de captura, com nome vulgar e científico, será disponibilizada no sítio do MPA ([www.mpa.gov.br](http://www.mpa.gov.br)) e do MMA ([www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)).”

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.

27. No presente caso, observa-se que as embarcações YABE e FLAVIA MONTEIRO encontravam-se devidamente autorizadas no código 1.01.002 do Anexo da Instrução Normativa Interministerial nº 10, de 2011, no qual figura a espécie "tubarão-azul" como "fauna acompanhante".

### **DA LIMITAÇÃO TERRITORIAL DO DECRETO Nº 51.797, DE 2014**

28. O Decreto nº 51.797, de 8 de setembro de 2014, do Estado do Rio Grande do Sul, como se observa de seus considerandos, foi editado com fundamento no art. 8º, inciso XVII da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, *verbis*:

"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**;"

29. Vale ressaltar que a Lei Complementar nº 140, de 2011, regulamentou o parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal que trata da **competência material** da União, Estados e Municípios, que não se confunde com a **competência legislativa** definida no art. 24 da Constituição, *in verbis*:

"Art. 1º Esta Lei Complementar 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."

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, *in litteris*:

"Art. 3º Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso:

(...)

§ 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."

### **CONCLUSÃO**

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.

32. Com tais considerações, retornem os autos ao setor de origem para conhecimento e providências.

Brasília, 13 de março de 2015.

**Joaquim Pereira dos Santos**  
Consultor Jurídico