

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
7.471 MATO GROSSO**

**RELATOR** : **MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRATICO  
BRASILEIRO - DIRETORIO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **RENATO OLIVEIRA RAMOS**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO  
GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**INTDO.(A/S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO  
GROSSO**

**DECISÃO:**

***I. Síntese da controvérsia***

**I.1. Das arguições das partes autoras**

1. Trata-se de três ações diretas de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizadas pelo partido Movimento Democrático Brasileiro – MDB (ADI nº 7.471); pelo Partido Social Democrático – PSD (ADI nº 7.514); e pela Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA (ADI nº 7.590), todas em face da **Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, do Estado de Mato Grosso**, que acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, dispondo sobre a **Política da Pesca no âmbito do referido Estado**.

2. Eis o teor do ato normativo impugnado:

**Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023**

“**Art. 1º** Ficam acrescentados os incisos XX, XXI e XXII ao art. 2º da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a seguinte redação:

## ADI 7471 MC / MT

'Art. 2º (...)

(...)

XX - período de defeso é a paralisação temporária da pesca para a preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução (Piracema) e o recrutamento, bem como paralisações causadas por fenômenos naturais ou acidentes;

XXI - pesque e solte é a modalidade de pesca esportiva em que o peixe é capturado e devolvido ao meio aquático;

XXII - pesque e pague é a pessoa física ou jurídica que mantém estabelecimento constituído de tanques ou viveiros com peixes para exploração comercial da pesca amadora. (...).'

**Art. 2º** Ficam acrescentados os arts. 4º-A, 4º-B e 4º-C, seus respectivos incisos e parágrafos, à Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com seguinte redação:

'Art. 4º-A. Compete ao Estado de Mato Grosso regulamentar a Política da Pesca e a Atividade Pesqueira no Estado de Mato Grosso, 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:

I - os regimes de acesso;

II - a captura total permissível;

III - o esforço de pesca sustentável;

IV - o período de defeso;

V - as temporadas de pesca;

VI - os tamanhos de captura;

## ADI 7471 MC / MT

VII - as áreas interditadas ou de reservas;

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

IX - a capacidade de suporte dos ambientes;

X - as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade;

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

§ 1º O ordenamento pesqueiro deve considerar as peculiaridades e as necessidades dos pescadores artesanais e de subsistência, visando garantir sua permanência e sua continuidade.

§ 2º Compete ao Estado de Mato Grosso o ordenamento da pesca nas águas continentais de sua respectiva jurisdição, observada a legislação aplicável.

Art. 4º-B. A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso deverá criar um observatório para acompanhamento da execução da presente Lei, composta por deputados indicados pelo Presidente da Assembleia Legislativa.

Parágrafo único O observatório deverá emitir relatórios periódicos.

Art. 4º-C O exercício da atividade pesqueira pode ser proibido de forma transitória, periódica ou permanente, nos termos das normas e leis específicas, para a proteção:

I - de espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados;

II - do processo reprodutivo das espécies e de outros processos vitais para a manutenção e a recuperação dos estoques pesqueiros.

## ADI 7471 MC / MT

Parágrafo único O Estado deverá promover o desenvolvimento de alevinagem de espécies nativas e o incentivo de implantação de tanque geomembrana, tanque-rede e outros modelos de atividades de piscicultura, com objetivo de proteção do processo reprodutivo e manutenção do estoque pesqueiro, podendo firmar convênios e ajustes com entidades públicas e/ou privadas, devendo priorizar a alocação de recursos na Secretaria de Estado de Agricultura Familiar e Assuntos Fundiários - SEAF e Empresa Mato-Grossense de Pesquisa, Assistência e Extensão Rural (EMPAER).'

**Art. 3º** VETADO.

**Art. 4º** Fica alterado o caput e ficam acrescentados os §§ 1º e 2º ao art. 18 da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 18. Após transcorrido o período de proibição estabelecido pelo art. 19-A desta Lei, será permitido o exercício da pesca profissional às pessoas devidamente registradas no órgão competente.

§ 1º As cotas de captura de pescado e iscas vivas, bem como seus tamanhos mínimos, serão definidos mediante resolução do CEPESCA.

§ 2º Os petrechos permitidos na pesca profissional e suas formas de uso serão estabelecidos por resolução do CEPESCA."

**Art. 5º** Fica acrescentada a Seção I ao Capítulo IV - Das Modalidades de Pesca da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a inclusão dos arts. 19-A e 19-B, e seus respectivos parágrafos, com a seguinte redação:

'CAPÍTULO IV

DAS MODALIDADES DE PESCA

(...)

Seção I

Da Proibição para Transporte, Armazenamento e  
Comercialização do Pescado

Art. 19-A. O transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso ficarão proibidos pelo período de 05 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024.

§ 1º Durante o período estabelecido no caput, será permitida apenas a pesca na modalidade pesque e solte, com exceção do período de defeso, durante a piracema, estabelecido por meio de resolução do CEPESCA, em que ficarão proibidas todas as modalidades de pesca em rios do Estado de Mato Grosso.

§ 2º A vigência do período de que trata o caput, após o período de 03 (três) anos, fica condicionada à melhoria dos aspectos elencados neste parágrafo, a serem apurados pelo Observatório Social da Assembleia Legislativa, mediante relatório de avaliação apresentado pelo Poder Executivo:

I - melhoria das condições ambientais em decorrência da aplicação desta Lei;

II - aumento no estoque pesqueiro nos rios;

III - evolução do turismo de pesca no Estado;

IV - análise econômica das condições da cadeia produtiva da pesca considerando, em especial, os pescadores, produtores e vendedores de iscas, as pousadas e demais segmentos impactados por esta Lei;

V - avaliação do auxílio pecuniário, com base na apuração do cenário econômico na época.

## ADI 7471 MC / MT

§ 3º Concluída a apuração prevista no § 2º, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei propondo as respectivas adequações.

§ 4º Após o período de 5 (cinco) anos, a cota permitida para o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios de Mato Grosso será regulamentada por meio de resolução do CEPESCA.

§ 5º As vedações impostas neste dispositivo não alcançam a pesca de subsistência realizada pelos povos indígenas, povos originários e quilombolas, bem como a captura de peixes às margens do rio destinada ao consumo no local ou de subsistência e à compra e venda de iscas vivas na forma do regulamento.

§ 6º Entende-se como local de consumo de pescado, para fins do que se refere o § 5º deste artigo, o barco hotel, o rancho, o hotel e/ou a pousada, o barranco, o acampamento, e/ou similar.

§ 7º A proibição descrita no caput não abrange indivíduos de espécies exóticas considerados predadores ou cujo excesso populacional tenha sido identificado como potencialmente danoso ao equilíbrio ecológico, mediante estudos técnicos científicos prévios e regulamentação própria pelo CEPESCA.

§ 8º Na hipótese de espécie que conste ou passe a constar em listas oficiais de espécies sobreexploradas, ameaçadas de sobreexploração, de extinção, ou no Apêndice I da Convenção Internacional sobre Comércio das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, a pesca é absolutamente proibida.

Art. 19-B. A vedação prevista no art. 19-A não se aplica à modalidade pesque e pague, desde que o

## ADI 7471 MC / MT

estabelecimento realize a emissão de nota fiscal dos peixes a serem transportados e armazenados pelo pescador.'

**Art. 6º** Fica alterado o *caput* do art. 27, e renumerado o parágrafo único para § 1º, da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, bem como fica acrescido o § 2º ao referido artigo, passando a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 27. Fica proibido o exercício de qualquer modalidade de pesca no Estado de Mato Grosso durante o período de defeso com o objetivo de preservação da espécie, tendo como motivação a reprodução e o recrutamento durante a piracema.

§ 1º Exclui-se do disposto no *caput* deste artigo a pesca científica previamente autorizada e a pesca desportiva nos rios que fazem divisa com os demais estados da Federação.

§ 2º O período de defeso nos rios do Estado de Mato Grosso será definido por meio de resolução do CEPESCA, considerando estudos técnico-científicos.'

**Art. 7º** Fica alterado o *caput* do art. 30, bem como alterado e renumerado o parágrafo único para § 1º, e ficam acrescentados os §§ de 2º a 10 ao referido artigo da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 30. No caso de infração às normas estabelecidas na presente Lei, os infratores serão autuados e os produtos da pesca, petrechos, equipamentos, veículos e as embarcações, objetos da infração administrativa, serão apreendidos, podendo ser declarado o seu perdimento, lavrando-se os respectivos termos e aplicando-se as penalidades previstas em Lei.

§ 1º Os produtos perecíveis apreendidos serão

## ADI 7471 MC / MT

doados de forma imediata para órgãos e entidades públicas de caráter científico, cultural, educacional, hospitalar, penal, militar e social, bem como para outras entidades sem fins lucrativos de caráter beneficente, localizadas preferencialmente no Município da ocorrência da infração.

§ 2º Os petrechos, os equipamentos, os veículos e as embarcações utilizados na prática da infração poderão ser doados aos municípios, utilizados pelos órgãos fiscalizatórios competentes ou vendidos, conforme decisão emitida na ocasião do julgamento.

§ 3º Não havendo prejuízo para a produção da prova dos fatos e comprovado o interesse público ou social, mediante decisão da autoridade ambiental competente, os bens apreendidos deverão ser utilizados preferencialmente pelo município onde ocorreu a infração, ou pelos órgãos ou pelas entidades que atuam na fiscalização ambiental.

§ 4º Na ocasião do julgamento do auto de infração, a autoridade julgadora decidirá sobre a apreensão e o perdimento dos instrumentos, dos equipamentos, dos petrechos, das embarcações e dos veículos de qualquer natureza utilizados na prática da infração, observando as circunstâncias que a motivaram, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

§ 5º Em todas as infrações tipificadas nesta Lei, o agente autuante promoverá a apreensão considerando a totalidade do produto da pesca.

§ 6º No ato da fiscalização ou na ocasião do julgamento do auto de infração, sem prejuízo de outras penalidades, à toda infração a dispositivos desta Lei poderá ser aplicada a suspensão do direito ao exercício da

## ADI 7471 MC / MT

atividade pesqueira pelo período de até 1 (um) ano, devendo a autoridade competente comunicar os órgãos responsáveis.

§ 7º A cassação da licença, permissão, concessão, autorização ou do registro expedido pelo órgão competente dar-se-á:

I - quando, suspenso o direito ao exercício da atividade pesqueira, o infrator exercer atividade de pesca;

II - no caso de reincidência, no prazo de 12 (doze) meses, das infrações previstas nesta Lei;

III - quando condenado judicialmente por delito ambiental.

§ 8º As penalidades de suspensão do direito ao exercício da atividade pesqueira e de cassação da licença, da permissão, da concessão, da autorização ou do registro expedido pelo órgão competente serão aplicadas por decisão fundamentada da autoridade competente em processo administrativo, assegurado ao infrator amplo direito de defesa.

§ 9º Decorrido 1 (um) ano da cassação, o infrator poderá requerer nova licença de pesca, na forma estabelecida pelos órgãos competentes.

§ 10 Ocorrida a suspensão ou cassação de direito ao exercício da atividade pesqueira, os órgãos competentes divulgarão por meio de sistemas *on-line*, para acesso público, as listas de pessoas com restrições às atividades pesqueiras.'

**Art. 8º** Ficam alterados os arts. 41, 42, 43, 44, 45 e 46, com seus respectivos parágrafos e incisos, da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro 2009, que passam a vigorar com a seguinte redação:

'Art. 41. Exercer a pesca sem carteira, cadastro,

## ADI 7471 MC / MT

inscrição, autorização, licença, permissão, registro ou qualquer outro documento que autorize a pesca emitido pelo órgão competente ou em desacordo com o obtido, exceto quando se tratar da pesca de subsistência: multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) a R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo ou fração do produto da pesca, ou por espécime quando se tratar de produto de pesca para ornamentação.

Art. 42. Exercício da pesca depredatória: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por quilo do produto da pescaria.

Art. 43. Transportar, armazenar, beneficiar, descaracterizar, industrializar ou comercializar pescados ou produtos originados da pesca, sem comprovante de origem ou autorização do órgão competente: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo do produto do pescado. Parágrafo único Incorre nas mesmas multas quem:

I - comercializa, transporta, armazena, beneficia e industrializa pescado proveniente da pesca depredatória ou com características de remoção de marcas;

II - captura, extrai, coleta, transporta, comercializa ou exporta espécimes de espécies ornamentais oriundos da pesca sem autorização do órgão competente ou em desacordo com a obtida;

III - transporta, armazena, beneficia, descaracteriza, industrializa ou comercializa pescado com peso e/ou espécie em desacordo com a Guia de Trânsito e Armazenamento de Pescado (GTAP), Declaração de Pesca Individual (DPI), ou acima da quantidade permitida;

## ADI 7471 MC / MT

IV - mantém em estoque e/ou comercializa pescado durante o período de defeso da piracema sem declaração de estoque ou com declaração irregular.

Art. 44. Transportar, comercializar e/ou armazenar isca viva aquática com quantidade e/ou espécie em desacordo com a nota fiscal de compra, quando adquirido de estabelecimentos comerciais, ou do recibo de compra contendo o número da DPI, RGP, quando adquirido de pescador profissional, ou Guia de Trânsito e Armazenamento de Pescado (GTAP) e/ou Declaração de Pesca Individual (DPI): multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) a R\$200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 2,00 (dois reais) por unidade de isca viva.

§ 1º Incorre nas mesmas multas quem mantém em estoque e/ou comercializa isca viva durante o período de defeso da piracema sem declaração de estoque ou com declaração irregular, comercializa, transporta e armazena isca viva sem a documentação exigida.

§ 2º O caput deste artigo não se aplica aos pescadores amadores que utilizam iscas vivas aquáticas.

Art. 45. Transportar ou armazenar pescado descaracterizado: multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) a R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo do produto do pescado. Parágrafo único Incorre nas mesmas multas o estabelecimento comercial que armazenar pescado beneficiado para comercialização ou utilização final acima da quantidade permitida ou sem a Guia de Controle de Pescado ou Nota Fiscal ou Recibo de Compra.

Art. 46. Importar ou exportar quaisquer espécies aquáticas, em qualquer estágio de desenvolvimento, bem como introduzir espécies nativas, exóticas ou não

autóctones sem autorização ou licença do órgão competente, ou em desacordo com a obtida: multa de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), com acréscimo de R\$ 100,00 (cem reais) por quilo ou fração do produto da pescaria, ou por espécime quando se tratar de espécies aquáticas oriundas de produto de pesca para ornamentação.”

**Art. 9º** Ficam acrescidos os arts. 46-A, 46-B, 46-C e 46-D e o Capítulo XI-A à Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passa a ter a seguinte redação:

‘CAPÍTULO XI-A

DO REGISTRO ESTADUAL E AUXÍLIO DEFESO  
AOS PESCADORES PROFISSIONAIS

Seção I

Do Registro Estadual de Pescadores Profissionais -  
REPESCA

Art. 46-A. Fica criado, no âmbito do Estado de Mato Grosso, o Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA.

§ 1º O Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA será de competência da Secretaria de Estado de Assistência Social e Cidadania - SETASC.

§ 2º Serão registrados no REPESCA os pescadores profissionais que comprovarem que faziam da pesca artesanal, nos rios do Estado de Mato Grosso, sua profissão exclusiva, principal meio de vida e única fonte de renda, até a data de publicação desta Lei.

§ 3º A inscrição no Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA não isenta o pescador de estar inscrito no Registro Geral da Atividade Pesqueira - RGP, conforme Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

## ADI 7471 MC / MT

§ 4º O Estado de Mato Grosso deverá regulamentar o Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA em até 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

### Seção II

#### Do Auxílio Pecuniário aos Pescadores Profissionais Artesanais do Estado de Mato Grosso

Art. 46-B. O Estado de Mato Grosso pagará auxílio pecuniário aos pescadores profissionais artesanais habilitados no REPESCA nos meses em que não coincidirem com o período de defeso no Estado de Mato Grosso, pelo período de 3 (três) anos, a partir de 2024, no valor de 01 (um) salário mínimo por mês.

§ 1º O auxílio será devido aos pescadores profissionais e artesanais inscritos no Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA que:

I - comprovem residência fixa no Estado de Mato Grosso;

II - comprovem que faziam da pesca artesanal, nos rios do Estado de Mato Grosso, sua profissão exclusiva e meio de vida principal, de forma ininterrupta, até a data de publicação desta Lei.

III - estejam inscritos no Registro Estadual de Pescadores Profissionais - REPESCA;

IV - estejam inscritos no Registro Geral de Pesca (RGP).

§ 2º A verificação do atendimento dos critérios de elegibilidade e permanência no programa de auxílio pecuniário aos pescadores profissionais artesanais poderá ser realizada, a qualquer tempo, por meio do cruzamento de informações constantes no REPESCA e RGP, confrontadas com os registros administrativos oficiais.

## ADI 7471 MC / MT

§ 3º A concessão do benefício não será extensível aos trabalhadores de apoio à pesca artesanal, nem aos componentes do grupo familiar do pescador profissional artesanal que não satisfaçam, individualmente, os requisitos e as condições estabelecidos nesta Lei.

§ 4º O auxílio pecuniário dos pescadores profissionais artesanais não será pago durante o período de defeso, considerando que serão atendidos pelo benefício de seguro-desemprego, estabelecido pela Lei Federal nº 10.779, de 25 de novembro de 2003.

§ 5º O auxílio pecuniário dos pescadores profissionais artesanais é direito pessoal e intransferível.

§ 6º O Estado de Mato Grosso deverá regulamentar o auxílio pecuniário aos pescadores profissionais artesanais do Estado de Mato Grosso em até 60 (sessenta) dias da publicação desta Lei.

§ 7º Depois de decorrido o prazo de 3 (três) anos previsto no caput deste artigo, poderão ocorrer eventuais prorrogações do auxílio pecuniário com base em relatório conclusivo emitido pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, por meio de seu observatório criado pela presente Lei.

Art. 46-C O Estado de Mato Grosso promoverá a implantação dos seguintes programas, visando a requalificação dos profissionais da pesca:

I - Programa de Qualificação para o Turismo Ecológico e Pesqueiro; e

II - Programa de Produção Sustentável da Aquicultura;

III - outros relacionados à efetividade desta Lei.

Parágrafo único O Estado de Mato Grosso poderá

## ADI 7471 MC / MT

condicionar, exclusivamente, nos locais onde houver oferta de requalificação, o recebimento do auxílio pecuniário aos pescadores profissionais e artesanais que comprovem a matrícula e a frequência em programa e/ou curso de qualificação profissional ofertado pelo Poder Executivo.

Art. 46-D O Estado de Mato Grosso deverá instituir linha de financiamento direcionada aos pescadores beneficiários do auxílio pecuniário previsto nesta Lei.”

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

3. Na **ADI nº 7.471** e na **ADI nº 7.590**, pleiteia-se a inconstitucionalidade da Lei nº 12.197/2023, em sua integralidade. Já na **ADI nº 7.514**, questiona-se especificamente a inclusão dos artigos 19-A, 46-B, 46-C e 46-D na Lei nº 9.096/2009.

4. Em semelhante linha argumentativa, apontam as agremiações autoras da **ADI nº 7.471** e da **ADI nº 7.590** que o diploma legal questionado incorreria em vício de inconstitucionalidade formal, por violar as balizas estabelecidas pela Constituição Federal em relação ao exercício da competência legislativa concorrente. Nesse sentido, a Lei estadual atacada ofenderia o art. 24, VI, e § 1º da Lei Maior, por estabelecer política de “pesca” em desconformidade com as diretrizes fixadas pela União, a título de norma geral, por meio da Lei nº 11.959/2009.

5. De acordo com a agremiação autora da **ADI nº 7.471**, “[a] proibição da pesca pelo período de 5 anos, conforme art. 5º da Lei Estadual objeto da presente ação, que incluiu o art. 19-A à Lei Estadual nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, contraria de forma direta as determinações expressas contidas na norma

## ADI 7471 MC / MT

*federal, posto que, ao proibir a pesca profissional por tal período, além de não considerar as peculiaridade e necessidades dos pescadores artesanais, atenta de forma criminosa quanto a permanência e continuidade de suas atividades” (e-doc. 1, p. 12/13).*

6. Como segundo vício formal, alega-se que a Lei impugnada teria contrariado o dever procedimental estabelecido tanto pelo art. 7º, III, da Lei nº 11.959/2009, que estabelece a “*participação social*” como um dos elementos balizadores do “*desenvolvimento sustentável da atividade pesqueira*”, quanto pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê o dever de consulta livre, prévia e informada das populações indígenas e tribais antes da prática de ato estatal capaz de gerar impactos na referida comunidade tradicional.

7. Sob o aspecto material, alega-se que legislação estadual vilipendiaria *(i)* a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III); *(ii)* o princípio da democracia participativa; *(iii)* a liberdade de exercício profissional (art. 5º, XIII); e *(iv)* o “*direito ao pleno exercício dos direitos culturais*” (art. 215 e 216).

8. A dignidade humana restaria violada porque a Lei “*pune os pescadores profissionais, e inviabiliza de forma arbitrária e criminosa, a continuidade dessa forma de vida e labor, prejudicando ainda mais as comunidades que historicamente já estão em desvantagem social e econômica, evidenciando a prática de racismo ambiental*” (e-doc. 1, p. 17 - ADI nº 7.471). Já o princípio da democracia participativa teria sido afrontado em razão do óbice formal anteriormente indicado, em razão da alegada inobservância do dever de consulta prévia às comunidades tradicionais, nos termos da Convenção nº 169 da OIT.

9. A ofensa à liberdade de exercício profissional decorreria da desproporcionalidade da medida restritiva adotada, diante da

## ADI 7471 MC / MT

proibição geral da pesca nos rios do Estado. Nesse sentido, narra que “[a] espécie normativa ora combatida, foi elaborada sob a justificativa de preservação do meio ambiente e repovoação dos espécimes de peixes existentes nas bacias hidrográficas matogrossenses.” Contudo, “o Ministério da Pesca, por intermédio da NOTA TÉCNICA CONJUNTA N° 01/2023/SNPI/SNPA/SERMOP, realizou uma análise técnica do texto normativo, também sob a ótica biológica, demonstrando a fragilidade e superficialidade dos estudos e argumentos técnicos utilizados para justificar a edição da lei” (e-doc. 1, p. 21 - ADI n° 7.471).

10. Por fim, quanto aos direitos culturais das comunidades pesqueiras, defende que “[a] pesca artesanal não é apenas uma profissão, mas também está reverberada em um modo de vida, com divisão de trabalho entre os membros da família, sendo assim, uma atividade fundamental para garantir a renda, empregos e a segurança alimentar de milhões de pessoas que vivem em comunidades pesqueiras de todo país”. Reproduzindo, também no particular, excerto da Nota Técnica Conjunta n° 01/2023/SNPI/SNPA/SERMOP, entende que a “[a] ausência de um olhar atento por parte do poder público pode colocar em risco a continuidade desse modo de vida tradicional e comprometer a sobrevivência das comunidades pesqueiras” (e-doc. 1, p. 26/27 - ADI n° 7.471).

11. Pugna pela concessão de medida cautelar argumentando que “a urgência da liminar postulada se justifica pelo iminente risco dos prejuízos sociais, econômicos, culturais e ambientais tanto aos pescadores artesanais e suas famílias além de todos que participam de alguma forma do contexto socio-econômico-étnico-cultural da atividade” (e-doc. 1, p. 29 - ADI n° 7.471). No que concerne à verossimilhança das alegações, o requisito estaria demonstrado pela exposição realizada nos itens anteriores.

12. Ao final, requerer seja julgado procedente o pedido “declarando-se a inconstitucionalidade da Lei n° 12.197, de 20 de julho de 2023 do Estado de Mato Grosso” (e-doc. 1, p. 30 - ADI n° 7.471).

## ADI 7471 MC / MT

13. Como anteriormente mencionado, na ADI nº 7.514, o pedido adstringiu-se à declaração de inconstitucionalidade dos artigos 19-A, 46-B, 46-C e 46-D na Lei nº 9.096/2009.

14. A argumentação ali empregada é substancialmente semelhante àquela vertida nas outras duas ações. Indicam-se violados “os princípios constitucionais da adequação, proporcionalidade e razoabilidade, em sua relação com os princípios constitucionais da livre iniciativa e do valor social do trabalho (art. 1º, IV), da liberdade profissional (art. 5º, XIII) e da busca pelo pleno emprego (art. 170, VIII); o princípio constitucional da dignidade humana; os objetivos fundamentais de erradicação da pobreza e redução das desigualdades; o direito à cultura; o princípio da vedação ao retrocesso social” (e-doc. 1, p. 6-7, ADI nº 7.514).

15. Realça que os artigos especificamente questionados (i) inviabilizam o desempenho da pesca profissional amadora no estado (art. 19-A); e (ii) como consequência dessa interdição, instituem o “Auxílio Pecuniário aos Pescadores Profissionais Artesanais do Estado de Mato Grosso” (arts. 46-B, 46-C e 46-D). Entende, contudo, que a percepção do benefício assistencial em comento “é insuficiente para recompor a renda perdida e ineficaz sobre os impactos previdenciários da proibição (retirada compulsória da previdência social). Tampouco evita a perda do modo de vida de tal grupo social” (e-doc. 1, p. 6, ADI nº 7.514).

16. Quanto à desnecessidade da medida proibitiva, socorre-se das conclusões alcançadas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), no âmbito do *Plano de Recuperação do Surubim ou Pintado*, particularmente voltado à análise da sustentabilidade e risco do estoque pesqueiro daquela espécie. Em seus termos, “o órgão ambiental federal reconheceu que as medidas de conservação já em vigor são suficientes, no momento, para a conservação da espécie, recomendado, apenas: (i) o monitoramento da espécie por período de 24 meses e (ii) uma reavaliação do

## ADI 7471 MC / MT

*tamanho mínimo dos peixes capturáveis, visto que uma proteção maior sobre espécimes de menor tamanho poderia contribuir para a reprodução do Pintado” (e-doc. 1, p. 18 - ADI nº 7.514). Com o mesmo intuito, discorre sobre o quadro normativo estadual anterior, o qual entende suficiente à proteção ambiental, mediante adoção de outras restrições menos severas do que a proibição geral da pesca.*

17. Em seguida, desenvolve o argumento da vedação ao retrocesso social a partir das repercussões previdenciárias que reputa inerentes à vedação da pesca. Nesse sentido, afirma que *“por força do artigo 19-A da lei em questão, a partir de 1º de janeiro de 2024 dar-se-á início à retirada compulsória dos direitos previdenciários dos pescadores e pescadoras artesanais” (e-doc. 1, p. 28 - ADI nº 7.514).*

18. Reputa inadequado o benefício assistencial implementado em substituição à renda que deixará de ser percebida pelo exercício da atividade, tendo em vista que *“para receber um auxílio de um salário-mínimo, o pescador que perdeu sua profissão, sequer poderá complementar a sua renda, buscando atividades adicionais no comércio, na construção civil etc. É como se imperassem duas intoleráveis proibições aos pescadores profissionais: não bastasse estarem impedidos de pescar, se quiserem receber o auxílio de um salário-mínimo, tampouco poderão exercer atividades como pedreiros, comerciantes, domésticos, coletores de iscas ou piloteiros, ou quaisquer outras atividades que costumeiramente desenvolvem. A medida consubstancia a desvalorização do trabalho e afronta a livre iniciativa” (e-doc. 1, p. 30 - ADI nº 7.514).*

19. Por fim, além das questões já suscitadas nas outras ações, a **ADI nº 7.590** apresenta como argumentos adicionais à inconstitucionalidade da medida, *sob o prisma formal*, a violação (i) à competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho (art. 22, I), comércio exterior e interestadual (art. 22, VIII), transporte

## ADI 7471 MC / MT

(art.22, XI) e condições para o exercício das profissões (art.22, XVI); e (ii) à competência concorrente da União para editar normas gerais sobre previdência social. Já *sob o prisma material*, acrescentam-se violações (i) ao que denominada “*erradicação de comunidade tradicional*”, apontando como parâmetro o art. 7º da Convenção nº 169 da OIT; (ii) à vedação de práticas discriminatórias que possam configurar racismo e desigualdade de gênero; (iii) ao direito à saúde; (iv) à isonomia federativa; (v) aos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução em matéria ambiental.

20. Alega-se que ao interditar a pesca profissional no âmbito estadual a lei questionada ensejou a “*proibição para o exercício da atividade de pescador profissional, o que afronta diretamente o art. 22, I e XVI da CRFB, que conferiram à União, competência privativa para legislar sobre organização do sistema nacional de emprego, condições para o exercício de profissões e direito do trabalho*” (e-doc. 1, p. 16 - ADI nº 7.590). Além disso, argumenta-se que o art. 46 da Lei nº 12.197/2023 incorre em “*violação direta ao art. 22, VIII, da CRFB, por tratar-se de dispositivo que legisla sobre comércio exterior, proibindo de modo expresso a importação ou exportação de quaisquer espécies aquáticas, em qualquer estágio de desenvolvimento*” (e-doc. 1, p. 19 - ADI nº 7.590). No que concerne à violação ao art. 22, XI, aponta que “*ao inviabilizar o transporte de pescado, e produtos originados de pescados oriundos de seus rios, usurpou a competência da União, que já estabeleceu, à exaustão, diretrizes para o transporte de animais, o que inclui o transporte de pescados e sua fiscalização.*” (e-doc. 1, p. 25 - ADI nº 7.590).

21. Já sob o ângulo da violação à competência concorrente da União para editar normas gerais sobre previdência social, aduz que “*ao proibir a pesca artesanal, a lei impugnada impede que o pescador exerça sua atividade, e o auxílio a ser ofertado não é suficiente para garantir condições mínimas de subsistência, portanto, o consectário lógico deste cenário será a perda da qualidade de seguro especial dos pescadores artesanais do Estado do Mato*

## ADI 7471 MC / MT

*Grosso, pois terão que desenvolver qualquer outra atividade para garantir sua sobrevivência, e conforme art. 11, §10 da Lei 8.213/91, a partir do primeiro mês que o pescador profissional tornar-se segurado obrigatório de outro regime de previdência social, ele ficará excluído da categoria de segurado especial” (e-doc. 1, p. 47 - ADI nº 7.590).*

22. Em relação aos vícios materiais apontados, para além daqueles já abordados nas outras duas ações, enfatiza que a norma em questão incorreria na prática que denomina “*racismo institucional*”. Isso porque “*sabe-se que os pescadores artesanais são reconhecidos por lei como um povo, como uma comunidade tradicional, e a lei impugnada, ao proibir a pesca, extirpa o núcleo central de existência da própria comunidade, que se organiza, desenvolve sua cultura e economia em função da pesca*” (e-doc. 1, p. 59 - ADI nº 7.590). Além disso, a lei potencializaria a desigualdade de gênero na medida em que “*[c]onforme dados do Ministério da Pesca, 49% dos pescadores do Brasil é composto por mulheres, e em detrimento da perda de sua qualidade de seguradas especiais, as mulheres serão as mais prejudicadas com a lei impugnada*” (e-doc. 1, p. 60 - ADI nº 7.590).

23. No que tange ao direito à saúde, pondera que “*ao serem impedidos de exercer sua profissão, além de se extinguir a cultura, meio de subsistência e modo de vida dos pescadores, se extingue a própria existência da comunidade tradicional, já que esta, só existe em função da pesca, fato este que está gerando inúmeros casos de depressão, ansiedade e tentativa de suicídio, entre os pescadores artesanais, ou seja, ao invés do Estado do Mato Grosso estar realizando políticas públicas que visem à redução do risco de doenças (físicas e mentais), está por ocasioná-las com a edição da lei impugnada*” (e-doc. 1, p. 61 - ADI nº 7.590).

24. Quanto à isonomia federativa, aduz que “*existindo lei federal que regula a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, e as atividades pesqueiras, ao ser proibida a pesca pelo*

## ADI 7471 MC / MT

*Art. 19-A da lei 12.197/23-MT, se está a violar o princípio da isonomia federativa, pois somente os pescadores artesanais, do Estado do Mato Grosso estariam impedidos de exercer sua profissão, modo de vida e de exercer sua cultura e tradição” (e-doc. 1, p. 63/64 - ADI nº 7.590).*

25. Por último, no que concerne à violação aos princípios do desenvolvimento sustentável, da prevenção e da precaução em matéria ambiental, argumenta restar *“claro que a pesca artesanal não oferece riscos à estabilidade dos estoques pesqueiros dos rios do Mato Grosso, e que a medida de proibição da pesca artesanal ao invés de trazer benefício às bacias do estado, em verdade trará prejuízo já que se tira do cenário um dos maiores parceiros em termos de conservação e recuperação ambientais, e se autoriza a pesca esportiva em período de reprodução dos peixes, o que demonstra a clara inconstitucionalidade material dos artigos 19-A e 27, §1º da Lei 12.197/23 do Estado do Mato Grosso” (e-doc. 1, p. 68 - ADI nº 7.590).*

26. Os pedidos especificamente deduzidos ao final da petição inicial da **ADI nº 7.590** são os seguintes:

“a) A concessão de medida cautelar em sede de plantão judicial para suspender de imediato a eficácia da Lei estadual nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso;

b) No mérito, seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para que 1 - seja reconhecida a inconstitucionalidade formal dos Artigos 19-A e 46-B da Lei estadual nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso, implicando na inconstitucionalidade global da referida lei, por violar a competência privativa da União para legislar sobre direito do trabalho, condições para o exercício das profissões, comércio exterior e interestadual, e transporte; e por extrapolar os limites da competência concorrente para legislar sobre pesca e previdência social; 2 - para que se declare a inconstitucionalidade material dos artigos 19-A, 27, §1º, e 46-B,

## ADI 7471 MC / MT

da Lei estadual nº 12.197/2023 do Estado do Mato Grosso, por violação do princípio da dignidade da pessoa humana; violação do princípio que garante a erradicação da pobreza e marginalização, e toda forma de discriminação social e regional; violação do princípio do valor social do trabalho e da livre iniciativa; violação do princípio da isonomia federativa; violação do princípio da igualdade; violação do direito à liberdade profissional; violação ao direito à cultura; violação ao direito à saúde; não atendimento ao princípio do desenvolvimento sustentável; violação do princípio da igualdade de gênero; por promover racismo social e biológico; violação ao princípio da proporcionalidade, adequação e razoabilidade; não atendimento aos princípios da máxima efetividade, concordância prática, proibição do excesso, interpretação *pro homine* e princípios da prevenção e da precaução;" (e-doc. 1, p. 74/75 - ADI nº 7.590)

### **I.2. Das informações da ALMT e do Governador do Estado do Mato Grosso e das manifestações da AGU e da PGR**

27. Adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/99, bem como determinado o apensamento da **ADI nº 7.514** e da **ADI nº 7.590** à **ADI nº 7.471**, sobrevieram as informações colhidas junto à Assembleia Legislativa e ao Governo do Estado de Mato Grosso acerca do ato questionado.

28. Nas três manifestações apresentadas, em relação a cada ação direta, a Assembleia Legislativa mato-grossense (ALMT) "*requer seja inadmitida a ADI no ponto em que alega afronta ao Art. 24, VI c/c §1º da CF/88, por depender de confronto prévio entre diplomas normativos de caráter infraconstitucional*". Quanto à alegada inconstitucionalidade formal por usurpação de competência da União, entende inexistir o vício "*tendo em vista que a Lei mato-grossense nº 12.197/2023 atende às peculiaridades regionais*

## ADI 7471 MC / MT

*e a preponderância do interesse estadual” (e-doc. 18 da ADI nº 7.471; e-doc. 20 da ADI nº 7.514 e e-doc. 19 da ADI nº 7.590).*

29. Sob o ângulo material, pondera inicialmente que *“muito embora o Autor alegue a inconstitucionalidade da norma e aborde o prazo de 05 anos de proibição, a Lei nº 12.197/2023 determina um corte no período de 03 (três) anos, em que serão observados os critérios estabelecidos no art. 19-A, inserido na Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que em havendo melhora, poderá evitar que o prazo quinquenal de proibição seja executado” (e-doc. 18 da ADI nº 7.471; e-doc. 20 da ADI nº 7.514 e e-doc. 19 da ADI nº 7.590).*

30. Aduz que o indicado recorte avaliativo, a ser realizado após os três primeiros anos de vigência da lei, *“levará em conta não só aspectos ambientais, mas também a ‘análise econômica das condições da cadeia produtiva da pesca considerando, em especial, os pescadores, produtores e vendedores de iscas, as pousadas e demais segmentos impactados por esta Lei’, a reforçar o caráter participativo e democrático da medida” (e-doc. 18 da ADI nº 7.471; e-doc. 20 da ADI nº 7.514 e e-doc. 19 da ADI nº 7.590).*

31. Afasta a violação à dignidade da pessoa humana em razão do estabelecimento, pela Lei, do *“Auxílio Pecuniário aos Pescadores Profissionais Artesanais”*, esclarecendo ainda que *“a proibição não alcança a captura de peixes às margens do rio destinada ao consumo no local ou de subsistência, conforme o parágrafo 5º do artigo 19-A” (e-doc. 18 da ADI nº 7.471; e-doc. 20 da ADI nº 7.514 e e-doc. 19 da ADI nº 7.590).* Refuta igualmente a ofensa à liberdade de exercício profissional e aos direitos culturais das populações tradicionais, tendo em vista o caráter não absoluto dos aludidos direitos fundamentais, passíveis de flexibilização em razão da necessidade de preservar o meio ambiente.

32. Por fim, no que concerne às alegações de malferimento à Convenção nº 169 da OIT, argumenta que *“há no texto do projeto de lei*

## ADI 7471 MC / MT

*exceção em favor dos povos indígenas, povos originários e quilombolas, e que houve a convocação em diário oficial aos interessados em discutir a matéria em audiência pública” (e-doc. 18 da ADI nº 7.471; e-doc. 20 da ADI nº 7.514 e e-doc. 19 da ADI nº 7.590).*

33. Especificamente no âmbito da ADI nº 7.514, a ALMT alega terem sido *“adotadas medidas para fomentar o turismo na região e conferir aos povos que ali habitam a possibilidade de exercerem outras profissões na cadeia econômica do turismo. Previu-se, ademais, o dever do Estado de Mato Grosso de implantar programas de requalificação dos profissionais da pesca, dentre eles programas de qualificação para o turismo ecológico e pesqueiro e programas de produção sustentável da aquicultura, bem como a criação de uma linha de financiamento direcionada aos pescadores beneficiários do auxílio pecuniário em referência”*. No seu entender, a adoção de tais ações afastaria a alegada insuficiência e desproporcionalidade das medidas compensatórias estabelecidas em favor das comunidades tradicionais diante da interdição da pesca profissional (e-doc. 20 - ADI nº 7.514).

34. Ainda quanto ao ponto, acresce que *“durante o amplo estudo realizado em 2021 (anexo), foi constatado que a pesca artesanal não está mais fornecendo renda suficiente para a subsistência desses pescadores, tendo que ser complementada com outras atividades”* (e-doc. 20 - ADI nº 7.514).

35. No que concerne à falta de embasamento da norma, a qual não estaria lastreada em dados e estudos técnicos, aponta que *“as discussões para o processo de revisão da Lei da Pesca iniciaram desde o ano de 2014. Durante este período foram realizadas várias reuniões ordinárias e extraordinárias no Conselho Estadual de Pesca - CEPESCA, buscando garantir a participação dos diversos seguimentos da sociedade (governamentais e não governamentais), ouvindo e acolhendo ideias e sugestões. Foram criadas também, câmaras técnicas específicas da Lei da Pesca, com o objetivo de revisar, discutir e aprimorar a referida minuta de Lei”* (e-doc. 20 - ADI nº 7.514).

## ADI 7471 MC / MT

36. Além disso, em 2021 sobreveio o estudo mais amplo, antes referido, que *“considera a redução do estoque pesqueiro do Estado, que coloca em risco várias espécies nativas de Mato Grosso e estados vizinhos”* e que expressamente recomenda a *“paralisação temporária do abate de peixes nativos no estado de Mato Grosso, por cinco anos”* (e-doc. 20 - ADI nº 7.514).

37. Por sua vez, nas informações ofertadas nas três ações diretas o Governador do Estado do Mato Grosso reiterou a alegação preliminar de ofensa reflexa à Constituição, considerando que, no seu entender, os requerentes buscam ver reconhecida a incompatibilidade da Lei estadual em face da Lei federal nº 11.959/2009, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, e não ao Texto Constitucional. Reforçou a alegação de que as normas vergastadas estariam inserida no contexto de proteção ao meio ambiente e estímulo ao turismo, o que atrai a competência legislativa concorrente prevista no artigo 24, incisos VI e VII, da Carta de 1988 (e-doc. 20 da ADI nº 7.471; e-doc. 18 da 7.514 e e-doc. 23 da ADI nº 7.590).

38. No que concerne aos vícios materiais apontados, enfatiza que a interdição prevista na legislação é medida necessária à recuperação dos estoques pesqueiros, veio acompanhada de mecanismos de controle e monitoramento ao longo de sua vigência, inclusive com a previsão de avaliação dos efeitos após três anos, instituindo ainda medidas compensatórias à população diretamente atingida (e-doc. 20 da ADI nº 7.471; e-doc. 18 da 7.514 e e-doc. 23 da ADI nº 7.590).

39. Especificamente no âmbito da ADI nº 7.514, faz ponderação em relação aos reflexos previdenciários da norma questionada, contra-argumentando que *“as afirmações tecidas pelo Partido autor partem da equivocada premissa de que haveria uma proibição integral à atividade pesqueira, as quais não são verdadeiras, conforme sobejamente demonstrado ao longo destas informações. Ora, como foi permitida a*

## ADI 7471 MC / MT

*continuidade da atividade pesqueira para consumo local, manteve-se a possibilidade de continuidade da pesca artesanal, de modo que não se cogita de qualquer perda automática da qualidade de segurado especial” (e-doc. 18 - ADI nº 7.514).*

40. No âmbito da ADI nº 7.590, acresce alegação preliminar de ilegitimidade ativa, por considerar que *“a autora não comprovou que representa três ou mais federações ou mesmo quais federações atualmente a compõem”* Ademais, *“a autora objetiva representar os pescadores profissionais artesanais e assemelhados, assim como pequenos e médios aquicultores (conforme se infere de seu Estatuto Social), os quais, naturalmente, não possuem demandas homogêneas nem são submetidos ao mesmo regime jurídico”*. Ainda quanto ao ponto, pondera que *“a Confederação autora não ostenta legitimidade ativa porquanto somente representa fração dos atingidos pela norma impugnada”* (e-doc. 23 - ADI nº 7.590).

41. Quanto ao aspecto material, registrou que em razão da audiência de conciliação realizada no âmbito da ADI nº 7.471, a qual a ADI nº 7.590 está apensada, foi editado o Decreto estadual nº 677, de 1º de fevereiro de 2024, *“esclarecendo e publicizando a forma de exercício da atividade pesqueira profissional no Estado de Mato Grosso”*. O referido ato regulamentar esclarece *“que a limitação em questão não é absoluta, na medida em que se manteve a permissão de (i) pesca para subsistência dos povos indígenas, originários e quilombolas; (ii) pesca para consumo local; e (iii) compra e venda de iscas vivas”*. A norma infralegal *“também indicou, expressamente, as espécies de peixes que estão abrangidas pela limitação ao transporte, armazenamento e comercialização. Dispôs, ainda, que, para ‘todas as mais de 100 espécies de peixes oriundos de rios do Estado de Mato Grosso, fica autorizada a pesca, respeitadas as medidas e as cotas previstas em legislação específica’”* (e-doc. 23 - ADI nº 7.590).

42. Como decorrência da edição do decreto em comento,

## ADI 7471 MC / MT

pondera que a repercussão previdenciária, aventada pela entidade autora, não mais ocorreria. Em suas palavras, “*não há que se falar em perda da condição de segurado especial ou mesmo na impossibilidade de pagamento, no período devido, do seguro-defeso, pois está clara a possibilidade do exercício profissional da pesca e a ausência de caráter assistencial da contraprestação paga pelo Estado de Mato Grosso*” (e-doc. 23 - ADI nº 7.590).

43. Em seguida, sobrevieram as manifestações da Advocacia-Geral da União que se posicionou pela cognoscibilidade e procedência das três ações. Diante do teor mais abrangente, permito-me colacionar apenas a ementa da peça carreada aos autos da ADI nº 7.590, *in verbis*:

“Ambiental. Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, do Estado de Mato Grosso, que “acrescenta e altera dispositivos da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a Política da Pesca no Estado de Mato Grosso e dá outras providências”. Proibições referentes a transporte, armazenamento e comercialização do pescado em rios do Estado de Mato Grosso pelo período de 05 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024. Mérito. As normas atacadas extrapolam os limites da competência suplementar conferida aos Estados-membros pelo artigo 24, § 2º, da Constituição da República e adentram em matéria relativa à definição e à execução da política pública da pesca e de proteção ambiental, de competência do ente central. Ao impor restrições desproporcionais, o diploma normativo impugnado também afronta o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III, CF), a liberdade do exercício profissional (artigo 5º, inciso XIII, CF) e o exercício dos direitos culturais (artigos 215 e 216, CF), comprometendo, inclusive, a própria proteção do meio ambiente (artigo 225 da Constituição Federal). Inobservância dos subprincípios da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito, em razão do ônus excessivo que recai sobre os pescadores, com ofensa ao núcleo

## ADI 7471 MC / MT

essencial de seus direitos econômicos, sociais e culturais. Legislação que compromete substancialmente os direitos previdenciários dos pescadores artesanais. Proposta de conciliação que não se revela adequada para sanar a inconstitucionalidade presente na legislação impugnada e nem para solucionar as graves consequências impostas aos pescadores. Manifestação pela imediata concessão de medida cautelar e, no mérito, pela procedência do pedido formulado pelo requerente.” (e-doc. 27- ADI nº 7.590)

44. No âmbito da ADI nº 7.471, a Procuradoria-Geral da República ofertou parecer pelo conhecimento e parcial procedência do pedido. A peça está assim sumariada:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEFESA DO MEIO AMBIENTE. LEI 12.197/2023, DO ESTADO DE MATO GROSSO. PROIBIÇÃO DA PESCA PROFISSIONAL. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. PACTO FEDERATIVO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. PARECER PELA PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. A competência do Estado de Mato Grosso para legislar sobre a proibição do exercício da atividade pesqueira que, de acordo com o art. 6º da Lei 11.959/2009, poderá ser proibido ‘transitória, periódica ou permanentemente’, tem assento no art. 241, VI, da Carta Política, no que assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal, competência para legislar concorrentemente sobre pesca, fauna, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais e proteção do meio ambiente, com o reforço do art. 225, § 1º, V e VII, da CF, que impõem ao Poder Público os deveres de defender e preservar o meio ambiente, incumbindo-lhe especificamente o controle do emprego de técnicas que comportam risco para o meio ambiente e a

proteção da fauna.

2. O Ministério da Pesca e Aquicultura tem a função de subsidiar a Presidência da República no âmbito da regulamentação em matéria de pesca, de alcance nacional, que estabelecem diretrizes, normas técnicas, critérios e padrões de medidas de ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros a serem seguidos pelos demais órgãos encarregados da proteção ambiental, além de determinar a realização de pesquisa aquícola e pesqueira e monitoramento de estoques de pesca (art. 39, XI).

3. A proteção ambiental há de se compatibilizar com os objetivos de assegurar a todos existência digna (art. 170, *caput*), de garantir o desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de erradicar a pobreza e a marginalização, de reduzir as desigualdades sociais e regionais (CF, arts. 3º, III, e 170, VII), e com os princípios do progresso da humanidade, regente das relações internacionais (CF, art. 4º, IX), da livre-iniciativa (CF, arts. 1º, IV, e 170), da propriedade privada (arts. 5º, *caput* e XXII, e 170, II) e da busca do pleno emprego (arts. 170, VIII, e 6º).

4. A noção de desenvolvimento sustentável pode ser visualizada na intersecção formada pela sobreposição dos círculos em que enfeixados os valores atinentes ao crescimento econômico, à proteção ao meio ambiente e à participação igualitária da população nos recursos naturais e nos resultados da sua exploração.

5. Ao estabelecer restrições arbitrárias e desproporcionais em prejuízo dos pescadores, a norma impugnada viola o princípio da dignidade da pessoa humana, a liberdade do exercício profissional e o exercício dos direitos culturais (arts. 1º, III e parágrafo único, 5º, XIII, 215 e 216 da CF), comprometendo, inclusive, a própria proteção do meio ambiente (art. 225 da CF), transgredindo o necessário equilíbrio

## ADI 7471 MC / MT

entre desenvolvimento econômico, existência digna e proteção ambiental.

— Parecer pelo deferimento parcial da pretensão cautelar para que seja suspensa a eficácia do art. 19-A da Lei 9.096/2009, do Estado de Mato Grosso, na redação conferida pela Lei estadual 12.197/2023 e, ao final, pela procedência parcial do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal.” (e-doc. 58 - ADI nº 7.471)

45. Em seguida, diante das peculiaridades da questão controvertida e da relevância dos valores constitucionais em disputa, tentou-se promover solução conciliatória ao litígio. Muito embora não se tenha logrado êxito na construção da via autocompositiva, dela decorreram alterações substanciais nas normas questionadas.

46. Diante da sua relevância para a adequada análise da matéria de fundo, apresenta-se, em seguida, descrição pormenorizada do *iter* processual transcorrido a partir do intento conciliatório até o presente estágio dos autos.

### **I.3. Da tentativa de conciliação e dos andamentos posteriores**

47. Como já antecipado, diante da natureza da controvérsia judicial em tela, a qual envolve a necessidade de ponderação de vários princípios constitucionais em disputa, à luz, inclusive, do sopesamento de elementos e dados técnicos, entendi, num primeiro momento, estar-se diante de cenário propício à busca de solução consensual, nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º, do Código de Processo Civil, a partir da abertura dos diversos atores e instâncias institucionais envolvidas à interação dialógica, apta à construção de potenciais convergências de entendimento em relação ao problema a ser solucionado.

## ADI 7471 MC / MT

48. Com esse desiderato, designei uma primeira audiência de conciliação, que efetivamente se realizou em 25/01/2024, conduzida pelo Juiz Instrutor deste Gabinete, Dr. Fernando Braz Ximenes. Como resultado da agenda, aquiesceu-se com o seguinte encaminhamento:

“[...] após discussões a respeito de técnica legislativa, e diante da concordância das partes em persistir procurando uma solução consensual, a Procuradoria do Estado de Mato Grosso se comprometeu a juntar aos autos sugestões de minutas de alteração legislativa e de regulamentação que pudessem compreender e solucionar os pontos de controvérsia identificados durante os debates. Acordou-se que se instalaria diálogo interinstitucional durante a confecção dos documentos, com o intuito de endereçar as múltiplas questões identificadas sobre a questão e que as partes e instituições se manifestariam após a juntada das minutas aos autos.” (Termo de Audiência encartado ao e-doc. 101 - ADI nº 7.471).

49. Em conformidade com o avençado, a PGE/MT apresentou proposta de adequação da Lei estadual nº 9.096/2009, a partir da alteração das inovações promovidas pela Lei estadual nº 12.197/2023, juntamente com a informação da edição do Decreto estadual nº 677, de 01 de fevereiro de 2024, que regulamenta situações emergenciais da legislação então vigente (e-doc. 106 - ADI nº 7.471).

50. Segundo esclareceu, entendeu-se prudente editar o ato infralegal para esclarecer “os parâmetros, de forma objetiva, nos quais a pesca profissional poderá ser realizada no território mato-grossense” (e-doc. 106, p. 4 - ADI nº 7.471). Isso porque em razão do fim do período de defeso naquele Estado, diante do risco que a ausência de regulamentação das inovações questionadas poderia ensejar, se poderia provocar restrições ao exercício da atividade para além daquelas expressamente estabelecidas no novo

## ADI 7471 MC / MT

regramento legal.

51. De modo mais específico, realçou-se o teor do art. 2º do Decreto editado, de acordo com o qual *“somente serão integralmente vedados o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso, pelo período de 5 (cinco) anos, contados a partir de 1 de janeiro de 2024, em relação”* às doze *“espécies (Gênero) e suas subespécies e variedades”* ali expressamente elencadas. O § 1º do mesmo dispositivo consignou ainda que *“para todas as mais de 100 espécies de peixes oriundos de rios do Estado de Mato Grosso, fica autorizada a pesca, respeitadas as medidas e as cotas previstas em legislação específica”*.

52. Ainda sob a ótica da PGE/MT o aludido regramento teve o objetivo de *“assegurar juridicamente a situação previdenciária do pescador profissional artesanal, que continuará a exercer o seu ofício e terá eventual redução de renda decorrente das limitações compensada pela contraprestação que será paga pelo Estado de Mato Grosso, no período em que a legislação federal não trazer a vedação integral do defeso”* (e-doc. 106, p. 6 - ADI nº 7.471).

53. Quanto ao teor da proposta de alteração legislativa apresentada, realça que o texto *“busca esclarecer e positivar as restrições oponíveis à pesca profissional artesanal, assegurando aos pescadores profissionais o exercício de sua atividade nas situações que não estejam abarcadas pelas diretrizes da lei, com destaque para as espécies proibidas previstas na proposta de redação do art. 19-B”* (e-doc. 106, p. 7 - ADI nº 7.471).

54. Com vistas à continuidade das tratativas, designei nova audiência para manifestação definitiva dos atores envolvidos acerca da viabilidade de construção de solução negocial à controvérsia, ou, alternativamente, a conclusão da fase conciliatória.

55. Nada obstante, diante da informação apresentada pela

## ADI 7471 MC / MT

PGE/MT, dando conta da aprovação, pela ALMT do Projeto de Lei nº 27/2024, “que altera a Lei nº 9.096/2009 (Lei da Pesca), e promove as alterações dentro dos parâmetros da proposta apresentada no âmbito deste Pretório Excelso, proposta esta que deu origem à Lei Estadual nº 12.434, de 01 de março de 2024” (e-doc. 130 - ADI nº 7.471), redesignei a realização da audiência para que as partes pudessem melhor se inteirar das inovações noticiadas (e-doc. 135 - ADI nº 7.471).

56. O ato efetivamente ocorreu no dia 02/04/2024, sob minha condução direta. Naquela oportunidade a União se manifestou, em suma, “pela impossibilidade de acordo dentro dos termos postos” (e-doc. 184, p. 3 - ADI nº 7.471).

57. Diante do impasse estabelecido, frustrada a via autocompositiva e tendo em vista a edição da Lei estadual nº 12.434/2024 durante o transcurso dos feitos, solicitei nova manifestação da Procuradoria-Geral da República com vistas à ulterior decisão.

58. No novo opinativo ofertado aos autos, a PGR reitera a posição originalmente apresentada, por vislumbrar não superada a inconstitucionalidade ali apontada (e-doc. 190 - ADI nº 7.471; e-doc. 69 da ADI nº 7.514; e e-doc. 50 da ADI nº 7.590).

59. Registra-se, por fim, a solicitação de ingresso nos feitos, na condição de *amicus curiae*, por parte das seguintes entidades: (i) Associação do Segmento da Pesca do Estado de Mato Grosso — **ASP/MT** (e-doc. 31 - ADI nº 7.471; e e-doc. 53 - ADI nº 7.514); (ii) Fórum Nacional de Sociedade Civil na Gestão de Bacias Hidrográficas — **FONASC/CBH**, Instituto de Pesquisa e Educação Ambiental — **Instituto GAIA**, Instituto Centro de Vida — **ICV**, Fórum Popular Socioambiental de Mato Grosso — **Formad** (e-doc. 35 - ADI nº 7.471); (iii) Associação Nacional de Ecologia e Pesca Esportiva — **ANEPE** (e-doc. 60 - ADI nº 7.471); (iv)

## ADI 7471 MC / MT

Defensoria Pública da União — DPU (e-doc. 62 - ADI nº 7.471; e e-doc. 16 - ADI nº 7.514); e (v) **Associação Juízes para a Democracia** (e-doc. 166 - ADI nº 7.471; e-doc. 58 - ADI nº 7.514; e e-doc. 36 - ADI nº 7.590).

### *II. Dos pedidos de aditamento à inicial*

60. Conforme acima indicado, no transcurso das tratativas realizadas com o intuito de construir solução consensual ao litígio sobreveio a edição da Lei estadual nº 12.434/2024, que promoveu substanciais alterações nas inovações trazidas pela Lei nº 12.197/2023 — *objeto de impugnação inicial* — à Lei nº 9.096/2009.

61. Eis o teor do novo diploma legislativo:

“**Art. 1º** Fica alterado o art. 19-A da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art.19-A O transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso deverão observar as diretrizes específicas deste artigo pelo período de 5 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024.

§ 1º Durante o período estabelecido no *caput*, será permitida a pesca na modalidade ‘pesque e solte’ e a pesca profissional artesanal, desde que atendam às condições específicas previstas nesta legislação e em regulamentação específica, com exceção do período de defeso, durante a piracema, estabelecido por meio de resolução do CEPESCA, em que ficarão proibidas todas as modalidades de pesca em rios do Estado de Mato Grosso.

§ 2º As condições específicas previstas no *caput* serão regulamentadas no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do início da vigência desta Lei.

## ADI 7471 MC / MT

§ 3º A regulamentação deverá observar as diretrizes e os instrumentos de gestão do Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, nos termos da Lei Federal nº 11.959, de 29 de junho de 2009.

§ 4º A restrição na atividade da pesca será compensada por contraprestação pecuniária, nos termos do art. 46-B desta Lei, mas não poderá impedir a atividade do pescador profissional artesanal em sua plenitude.

§ 5º A atividade pesqueira não será objeto das limitações previstas nesta legislação e em seu regulamento quando se enquadrar em uma das seguintes situações:

I - a pesca de subsistência realizada pelos povos indígenas, povos originários e quilombolas;

II - a pesca, a comercialização e o transporte de iscas vivas, a ser regulamentada por Resolução do CEPESCA.

§ 6º Também não será objeto da restrição descrita no *caput* a atividade de pesca que envolva a captura e o manuseio de indivíduos de espécies exóticas considerados predadores ou a captura e o controle de indivíduos cujo excesso populacional tenha sido identificado como potencialmente danoso ao equilíbrio ecológico, condicionadas a estudos técnicos científicos prévios e regulamentação específica, desde que validados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA-MT.

§ 7º A vigência do período de que trata o *caput*, após o período de 3 (três) anos, fica condicionada à melhoria dos aspectos elencados neste parágrafo, a serem apurados pelo Observatório Social da Assembleia Legislativa, mediante relatório de avaliação apresentado pelo Poder Executivo:

## ADI 7471 MC / MT

I - melhoria das condições ambientais em decorrência da aplicação desta Lei;

II - aumento no estoque pesqueiro nos rios;

III - evolução do turismo de pesca no Estado;

IV - análise econômica das condições da cadeia produtiva da pesca considerando, em especial, os pescadores, produtores e vendedores de iscas, as pousadas e demais segmentos impactados por esta Lei;

V - avaliação da contraprestação pecuniária, com base na apuração do cenário econômico na época.

§ 8º Concluída a apuração prevista no § 7º, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei propondo as respectivas adequações.

§ 9º Após o período de 5 (cinco) anos, a cota permitida para o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios de Mato Grosso será regulamentada por meio de resolução do CEPESCA.

§ 10 Na hipótese de espécie que conste ou passe a constar em listas oficiais de espécies sobrexplotadas, ameaçadas de sobrexplotação, de extinção, ou no Apêndice I da Convenção Internacional sobre Comércio das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, a pesca é absolutamente proibida.”

**Art. 2º** Fica alterado o art. 19-B da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, que passa a vigorar com a seguinte redação:

‘Art.19-B Serão integralmente vedados o transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso, pelo período de 5 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024, em relação às seguintes espécies (gênero) e suas

## ADI 7471 MC / MT

subespécies e variedades:

- I - Cachara (*Pseudoplatystoma fasciatum*);
- II - Caparari (*Pseudoplatystoma tigrinum*);
- III - Dourado (*Salminus brasiliensis*);
- IV - Jaú (*Zungaro zungaro*);
- V - Matrinchã (*Brycon spp.*);
- VI - Pintado/Surubin (*Pseudoplatystoma corruscans*; *Pseudoplatystoma fasciatum*; *Pseudoplatystoma sp.*);
- VII - Piraíba (*Brachyplatystoma filamentosum*);
- VIII - Piraputanga (*Brycon hilarii*);
- IX - Pirara (*Phractocephalus hemiliopterus*);
- X - Pirarucu (*Arapaima gigas*);
- XI - Trairão (*Hoplia*);
- XII - Tucunaré (*Cichla spp.*).

§ 1º Com exceção das espécies listadas nocabut, para todas as mais de 100 (cem) espécies de peixes oriundos de rios do Estado de Mato Grosso, fica autorizada a pesca, o armazenamento, o transporte e a comercialização, respeitadas as medidas e as cotas previstas em legislação específica.

§ 2º A restrição contida no caput pode ser afastada quando a espécie descrita no presente artigo for considerada exótica ou predadora na bacia, conforme ato normativo complementar.

§ 3º O rol de espécies listados nocabut poderá ser revisto na hipótese de sobrevirem dados lastreados em estudo científico, devidamente confirmados pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA, que

## ADI 7471 MC / MT

indiquem o restabelecimento do estoque pesqueiro ou a sua diminuição.’

**Art. 3º** Fica acrescentado o art. 19-C à Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a seguinte redação:

‘Art.19-C A partir de 1º de janeiro de 2024, somente será permitida a pesca amadora na modalidade ‘pesque e solte’, sendo proibido o abate e transporte pelo período definido pelo art. 19-A desta Lei.

§ 1º Após o fim do período estabelecido pelo art. 19-A desta Lei, a cota e o transporte pelo pescador amador serão definidos por resolução do CEPESCA.

§ 2º Fica permitida a pesca, o abate e o transporte com o objetivo de consumo no local para pescadores amadores.

§ 3º Entende-se como local de consumo de pescado, para fins do que se refere o §2º, o barco hotel, o rancho, o hotel e/ou a pousada, o barranco, o acampamento e/ou similar, desde que localizados em, no máximo, 500 (quinhentos) metros de distância da margem do rio, independente do município.

§ 4º É permitida a pesca, o abate e o transporte até o local de consumo de até dois quilogramas de peixes ou um exemplar por pescador amador, desde que não estejam no rol de espécies proibidas previsto no art. 19-B desta Lei e respeitadas as medidas e as cotas previstas em legislação específica.

§ 5º É vedado o comércio do pescado proveniente da pesca amadora.’

**Art. 4º** Fica acrescentado o art. 19-D à Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, com a seguinte redação:

‘Art.19-D As condições específicas previstas no art.

## ADI 7471 MC / MT

19-A não se aplicarão à modalidade 'pesque e pague', desde que o estabelecimento realize a emissão de nota fiscal dos peixes a serem transportados e armazenados pelo pescador.'

**Art. 5º** Fica revogado o art. 17 da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009.

**Art. 6º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação."

62. Diante disso, as três entidades autoras diligentemente requereram o correspondente aditamento aos pedidos inicialmente deduzidos nas respectivas peças vestibulares. Tais aditamentos constam das petições encartadas ao **e-doc. 182** da **ADI nº 7.471**; ao **e-doc. 49** da **ADI nº 7.514**; e ao **e-doc. 43** da **ADI nº 7.590**.

63. Em seu pedido de aditamento, o partido autor da ADI nº 7.471 alega que *"os vícios de inconstitucionalidade existentes na lei impugnada foram mantidos na lei superveniente"*. Dessa forma, *"é inequívoca a estreita relação entre a lei superveniente (Lei nº 12.434/2024) com as normas originalmente impugnadas, de modo a integrar o mesmo complexo normativo"*. Diante do quadro, aduz ser *"indispensável o aditamento à inicial"* (e-doc. 182, p. 2 - ADI nº 7.471).

64. Isso porque *"[a]ssim como a Lei nº 12.197/2023 inviabiliza a permanência e continuidade da pesca artesanal diante da proibição geral e imediata desta profissão pelo período de cinco anos, a Lei nº 12.434/2024 – objeto do presente aditamento, também inviabiliza a permanência e continuidade da pesca artesanal, ambas ocasionando graves violações de direitos fundamentais dos pescadores artesanais"* (e-doc. 182, p. 10 - ADI nº 7.471).

65. Frisa, ainda, que *"o novo diploma legal dispõe sobre a proibição de transporte, armazenamento e comercialização de um rol de espécies, por cinco*

## ADI 7471 MC / MT

*anos, novamente, sem qualquer lastro científico e sem observar os dados das instituições oficiais de pesquisa, com total inobservância quanto às leis federais que regulamentam a pesca no estado de Mato Grosso. Especificamente, destaca-se que não há qualquer critério técnico-científico para a escolha do rol de espécies elencadas no artigo 19-B da Lei nº 12.434, de 1º de março de 2024” (e-doc. 182, p. 10/11 - ADI nº 7.471).*

66. Quanto ao impacto das novas restrições, por meio das quais limitou-se a proibição da pesca ao rol de doze espécies expressamente elencadas pela legislação, aduz que “[n]a prática, quanto à geração de renda e subsistência dos pescadores e pescadoras artesanais, o efeito da proibição do transporte, armazenamento e comercialização das 12 (doze) espécies elencadas no artigo 19-B do novo diploma legal é análogo ao da proibição da pesca contida no artigo 19-A da norma inicialmente impugnada” (e-doc. 182, p. 11 - ADI nº 7.471).

67. Do ponto de vista previdenciário, argumenta que “[o]s impactos no benefício do seguro defeso e perda de cobertura previdenciária dos pescadores e pescadoras artesanais tampouco foram sanados pela legislação superveniente, pelo contrário, persiste iminente a perda de direitos previdenciários, de acordo com o Instituto Nacional do Seguro Social - PFE/INSS, por meio do documento Informações n. 00001/2024/CGMAB/PFE-INSS-SEDE/PGF/AGU (doc. 30 da ADI 7.590)” (e-doc. 182, p. 13 - ADI nº 7.471).

68. Por sua vez, a agremiação autora da ADI nº 7.514 lastreia o pedido de aditamento em argumentação de todo semelhante àquela apresentada no âmbito da ADI nº 7.471. Já a confederação requerente da ADI nº 7.590 realça que as alterações promovidas pelo novo diploma legislativo se adstringiram à modificação dos artigos. 19-A e 19-B, à inclusão dos artigos 19-C e 19-D, e à revogação do art. 17 da Lei nº 9.096/2009, concluindo que “a Lei 12.197/23 fora mantida quase em sua

## ADI 7471 MC / MT

*integralidade*” (e-doc. 43, p. 15 - ADI nº 7.590).

69. Pois bem. De acordo com a iterativa jurisprudência desta Suprema Corte, a alteração ou revogação das normas originalmente impugnadas na via do controle concentrado tem como consequência processual a extinção anômala da demanda, sem apreciação do mérito da controvérsia.

70. Para evitar tal desfecho, impõe-se ao autor da demanda que adite a petição inicial demonstrando a subsistência do seu **interesse de agir** diante da manutenção dos vícios de inconstitucionalidade inicialmente apontados, mesmo com a alteração do quadro normativo objeto da primeira insurgência. Nesse sentido, a título exemplificativo, cito os seguintes precedentes:

“Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. ART. 4º DA LEI DISTRITAL 795/1994. GRATIFICAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO PELO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL COM INCORPORAÇÃO AO SUBSÍDIO DE CONSELHEIROS ACRESCIDA POR EMENDA PARLAMENTAR. **POSTERIOR REVOGAÇÃO.** ALEGAÇÕES DE PRELIMINARES DE NÃO CONHECIMENTO. JUÍZO DE RECEPÇÃO OU DE REVOGAÇÃO. CABIMENTO DA AÇÃO DIRETA. PRECEDENTES. OFENSA REFLEXA. INEXISTÊNCIA. PRECEDENTE. **ADITAMENTO DA INICIAL.** LIMITES INOBSERVÂNCIA DA EQUIVALENCIA DA POLÍTICA REMUNERATÓRIA ENTRE CONSELHEIROS DO TRIBUNAL DE CONTAS E DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VÍCIO MATERIAL. OFENSA, POR FORÇA DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA, AO REGIME PARITÁRIO ESTABELECIDO NO ART. 73, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO

## ADI 7471 MC / MT

### FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA.

1. Inexiste óbice ao conhecimento da ação direta quando a alteração da redação do texto da Constituição por Emenda Constitucional não abrange a parte do parâmetro do controle constitucional em exame. Precedente.

**2. O pedido de aditamento da petição inicial afasta a prejudicialidade da ação decorrente da revogação da norma originalmente impugnada. Precedente.**

3. Em face do regime remuneratório paritário estatuído no art. 73, § 3º, da Constituição Federal, e em atenção ao princípio da simetria, a instituição de verba de representação para os Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal sem observância da equivalência em lei para os Desembargadores do Tribunal de Justiça viola o próprio texto constitucional. Precedente.

4. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Distrital nº 7.093/2022, com modulação de efeitos para que a decisão tenha eficácia ex nunc, de modo a assentar a irretroatividade do entendimento quanto aos valores já auferidos e às aposentadorias já concedidas, inclusive as pensões destas geradas.”

(ADI nº 6.126/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18/04/2023, p. 04/05/2023; griei)

“EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA 2.208/2001 E LEI 12.852/2013 - ESTATUTO DA JUVENTUDE. MEIA-ENTRADA. **REVOGAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA E ALTERAÇÃO SUBSTANTIVA DA LEI 12.852/2013 PELA LEI 12.933/2013. AUSÊNCIA DE ADITAMENTO. FALTA DE IMPUGNAÇÃO À**

TOTALIDADE DO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A revogação, ou substancial alteração, do complexo normativo impõe ao autor o ônus de apresentar eventual pedido de aditamento, caso considere subsistir a inconstitucionalidade na norma que promoveu a alteração ou revogação (ADI 2.542, Rel. Min. LUIZ FUX, Pleno, DJe de 27/10/2017).

2. A impugnação deficitária de complexo normativo unitário configura vício processual, comprometendo o interesse de agir e impedindo o conhecimento da ação. Precedentes: ADI 4.227, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 31/3/2016; ADI 2.422 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2014; ADI 2.174, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Tribunal Pleno, DJ de 7/3/2003.

3. In casu, havido reforço e complementação substancial da matéria em exame pela Lei 12.933/2013, o requerente manteve-se inerte, deixando de promover o aditamento do pedido, mesmo transcorrido considerável lapso de tempo desde a inovação legislativa.

4. Agravo regimental conhecido e desprovido.”

(ADI nº 2.595-AgR/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 18/12/2017, p. 02/02/2018; grifei)

71. Portanto, considerando adimplido o ônus processual imposto pela legislação de regência e pela jurisprudência deste Tribunal, verificando que todos os pleitos foram formulados com a exposição de argumentação apta a demonstrar a manutenção do interesse processual na continuidade das ações diretas, **acolho os pedidos de aditamento.**

*III. Análise das questões preliminares*

72. Devidamente historiados os principais acontecimentos processuais nas três ações conjuntamente apreciadas, passo à análise das duas questões preliminares suscitadas: *(i)* a alegada natureza reflexa das inconstitucionalidades apontadas; e *(ii)* a ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA. Além delas, impende examinar, ainda, *(iii)* o adimplemento do dever de apresentação de impugnação específica em relação a cada um dos dispositivos questionados.

73. No que concerne à **alegada natureza infraconstitucional da controvérsia**, aduziram a Assembleia Legislativa e o Governador do Estado do Mato Grosso que, sob a alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação de competência legislativa titularizada pela União, em verdade, os autores buscariam promover o controle da legislação estadual a partir do seu cotejo direto com o quadro normativo legal federal. Nesse sentido, a violação à Constituição Federal seria “*meramente reflexa*”, vez que “*dependente da análise da legislação infraconstitucional para sua aferição*”.

74. Nada obstante, de acordo com a jurisprudência desta Excelsa Corte, **o óbice apontado não procede**. Isso porque, conforme pontuou o Ministro Sepúlveda Pertence, “*[t]em-se inconstitucionalidade reflexa - a cuja verificação não se presta a ação direta - quando o vício de ilegitimidade irrogado a um ato normativo é o desrespeito à Lei Fundamental por haver violado norma infraconstitucional interposta, a cuja observância estaria vinculado pela Constituição*”. Tal situação não se configura na hipótese em que “*a ilegitimidade da lei estadual não se pretende extrair de sua conformidade com a lei federal [...], mas, sim, diretamente, com as normas constitucionais que o preordenam, afora outros princípios e garantias do texto fundamental*” (ADI nº 2.535-MC/MT, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, j.

## ADI 7471 MC / MT

19/01/2001, p. 21/11/2003).

75. No caso em que se alega desrespeitada a repartição de competências legislativas promovida diretamente pelo Texto Constitucional, tem-se, a toda evidência, *“tese de fundo que diz respeito ao próprio arranjo federativo, pelo que a análise de sua compatibilidade com o ordenamento jurídico extrapola o exame da legislação ordinária”* (ADI nº 863/AL, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 16/05/2022, p. 24/06/2022).

76. Nesse sentido, ao examinar o teor das petições iniciais, verifica-se o intento de demonstrar a existência de confronto direto entre a norma estadual impugnada e o parâmetro constitucional indicado (ADI nº 4.216/TO, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 04/09/2023, p. 15/09/2023). Ademais, já assentou o Tribunal que *“[a] eventual análise de normas infraconstitucionais para a aferição do respeito à competência legislativa da União não caracteriza ofensa reflexa à Constituição”* (ADI nº 4.529/MT, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 22/11/2022, p. 1º/12/2022). Trata-se, a rigor, de questão que se confunde com o próprio mérito da controvérsia.

77. De outro bordo, importa analisar a arguição da **ilegitimidade ativa da Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA**, autora da ADI nº 7.590. A esse respeito, em suas informações, o Governador do Estado do Mato Grosso argumenta que a entidade não atenderia aos requisitos exigidos pela jurisprudência do Tribunal a partir da exegese atribuída ao art. 103, XI, da CF/88.

78. De modo específico, indica não estar demonstrada (i) a natureza de *confederação*, assim compreendida a entidade que congrega no mínimo três ou mais federações; e, (ii) a *homogeneidade* de interesse entre os seus representados. *In verbis*:

## ADI 7471 MC / MT

“Neste caso, depreende-se facilmente que a autora não comprovou que representa três ou mais federações ou mesmo quais federações atualmente a compõem, de modo que não há demonstração de sua legitimidade ativa.

Além da ausência de comprovação de representação de três ou mais federações, depreende-se que a autora objetiva representar os pescadores profissionais artesanais e assemelhados, assim como pequenos e médios aquicultores (conforme se infere de seu Estatuto Social), os quais, naturalmente, não possuem demandas homogêneas nem são submetidos ao mesmo regime jurídico.”

79. No entanto, trata-se de alegação **igualmente improcedente**. Tal como asseverado na peça vestibular, verifica-se que a CNPA está devidamente registrada, na condição de *confederação*, no Ministério do Trabalho, sob o nº 000.564.000.00000-9. A entidade possui previsão na Lei nº 11.699/2008, que dispõe sobre “*as Colônias, Federações e Confederação Nacional dos Pescadores, regulamentando o parágrafo único do art. 8o da Constituição Federal*”.

80. Ademais, a partir de pesquisa à jurisprudência do Tribunal, identifiquei que a mesma entidade ajuizou a **ADPF nº 389/DF**, conhecida e julgada procedente. Portanto, reconheceu-se naquela oportunidade a natureza de *confederação* e a *homogeneidade* de interesses em relação à aludida entidade.

81. De outra parte, em que pese superadas ambas as questões preliminares aventadas, **entendo pela cognoscibilidade apenas parcial da ADI nº 7.471 e da ADI nº 7.590**, em razão da **ausência de argumentação específica** em relação a vários dos dispositivos legais questionados.

## ADI 7471 MC / MT

82. Isso porque, apesar de formulado pedido pela declaração de inconstitucionalidade da *integralidade* da Lei estadual nº 12.197/2023, **as impugnações apresentadas limitaram-se a atacar de forma particular os artigos 19-A, 46, 46-B, 46-C e 46-D**, acrescentados à Lei estadual nº 9.096/2009 pela Lei nº 12.197/2023.

83. De fato, todos os vícios e alegações de inconstitucionalidade orbitam em torno **(i)** da proibição à atividade pesqueira fixada pelo **art. 19-A**, durante o prazo de cinco anos; **(ii)** da aventada proibição ao transporte e comercialização do pescado, nos termos dos **artigos 46 e 27, § 1º**; e, **(iii)** da insuficiência e inadequação do auxílio pecuniário instituído como forma de compensação à interdição estabelecida, nos moldes delineados pelos **artigos 46-B, 46-C e 46-D** da lei impugnada.

84. Ocorre que, na esteira do que assentou o Tribunal ao apreciar a ADI nº 4.831/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 09/03/2022, p. 17/03/2022, *“[n]ão se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle”*. Eis o teor da ementa do referido precedente, *in verbis*:

“Ação Direta De Inconstitucionalidade. Lei nº 4.636/2011 do Distrito Federal. Alegação de usurpação da competência privativa da união para legislar sobre procedimento licitatório e violação do princípio da razoabilidade (arts. 22, XXVII, 37, CRFB). Alteração e revogação normativa superveniente do ato impugnado sem o correspondente aditamento à inicial. Perda superveniente parcial de objeto da ação. Ausência de impugnação específica dos dispositivos. Inépcia da inicial. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade não

conhecida.

1. A jurisprudência desta Suprema Corte é firme no sentido de que a extinção da vigência da norma impugnada, bem como a alteração substancial do seu conteúdo, após o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, acarreta a perda superveniente do seu objeto, independentemente da existência de efeitos residuais concretos dela decorrentes.

2. Com advento da Lei Distrital n.º 5.313 de 18 de fevereiro de 2014, o art. 4º da legislação impugnada foi revogado, assim como houve a alteração normativa dos arts. 11-A e 12-A. De outro lado, a Lei n. 6.550/2020 suspendeu temporariamente a eficácia do art. 2º da Lei n. 4.636/2011. Configurada a perda superveniente parcial do objeto da demanda constitucional.

**3. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia.**

**4. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle.** No caso, a impugnação da Lei n. 4.636/2011 foi genérica, sem argumentação específica dos dispositivos normativos. Precedentes.

5. Extinção do processo sem resolução do mérito.”

(ADI nº 4.831/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 09/03/2022, p. 17/03/2022; realcei)

## ADI 7471 MC / MT

85. No mesmo sentido, a título exemplificativo, cito o seguinte julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL 15.003/06. RENÚNCIA DE RECEITA. TESE DE VIOLAÇÃO AO ART. 163, I, DA CF E AO ART. 14 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF). **INÉPCIA DA INICIAL. LITÍGIO DE NATUREZA INFRACONSTITUCIONAL. INADEQUAÇÃO DO PROCESSO OBJETIVO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. CAUSA DE PEDIR ABERTA NÃO DISPENSA ÔNUS DE FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. IMPOSSIBILIDADE DE ACRÉSCIMO EM SEDE RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.**”

(ADI nº 3.789-AgR/PR, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, j. 18/12/2014, p. 25/02/2015; realcei)

86. *In casu*, não se identificou qualquer ataque direito por vício de inconstitucionalidade **(i)** aos incisos XX, XXI e XXII, acrescidos ao art. 2º da Lei nº 9.096/2009; **(ii)** aos novos artigos 4º-A, 4º-B, 4º-C; e **(iii)** à nova redação dada aos artigos 27, 30, 41, 42, 43, 44 e 45, bem como aos parágrafos e incisos respectivamente acrescidos, todos no âmbito Lei nº 9.096/2009. De outro bordo, da análise de tais disposições poder-se-ia cogitar de eventual reflexo direto da declaração de inconstitucionalidade dos mencionados artigos 19-A, 27, §1º, 46, 46-B, 46-C e 46-D, apenas em relação à nova redação conferida ao art. 18 da Lei nº 9.096/2009. As outras inovações indicadas ostentam relativa independência em relação às prescrições singularmente alvejadas.

87. Ainda quanto ao ponto, não se olvida que a confederação autora da ADI nº 7.590, pugnou pela “*inconstitucionalidade global*” da lei

## ADI 7471 MC / MT

questionada como espécie de decorrência lógica do reconhecimento do vício de inconstitucionalidade formal especificamente apontado em relação aos artigos 19-A e 46-B. Referida alegação, contudo, é deduzida com o mesmo grau de generalidade cuja insuficiência restou reconhecida pela jurisprudência da Corte, não se mostrando apta a suprir o ônus de fundamentação adequada previsto no art. 3º, I, da Lei nº 9.868/99.

88. Verifico, outrossim, que em relação à Lei estadual nº 12.434/2024, objeto do pedido de aditamento, há, aí sim, plena abrangência da argumentação deduzida, de modo a abarcar a integralidade das modificações empreendidas.

89. Portanto, *(i)* restam superadas as preliminares de ofensa reflexa à Constituição e ilegitimidade ativa em relação à CNPA. De outra parte, *(ii)* resta verificado o adimplemento do ônus de impugnação específica apenas em relação [a] aos **artigos 18, 27, §1º, 46, 46-B, 46-C e 46-D** da Lei nº 9.096/2009 com a redação dada pela Lei nº 12.197/2023, e [b] aos **artigos 19-A, 19-B, 19-C e 19-D**, da Lei nº 9.096/2009, com a redação conferida pela Lei nº 12.434/2024. Assim, desde logo, **assento o conhecimento apenas parcial dos pedidos deduzidos na ADI nº 7.471 e na ADI nº 7.590.**

90. Nessa extensão, **passo à análise das medidas cautelares deduzidas.**

### *IV. Análise da medida cautelar*

91. Inicialmente, reputo pertinente esclarecer que nada obstante tenha adotado o rito processual estabelecido no art. 12 da Lei nº 9.868/99 para a instrução das três ações sob exame, nada impede que se promova a apreciação das medidas cautelares deduzidas a qualquer momento, durante o transcurso do feito.

## ADI 7471 MC / MT

92. No caso concreto, verifico do andamento das três ações a reiterada solicitação para apreciação da tutela de urgência pleiteada. Cito **(i)** a manifestação da AGU encartada ao e-doc. 103 da ADI nº 7.471 e ao e-doc. 42 da ADI nº 7514; **(ii)** as petições apresentadas pelo partido autor da ADI nº 7.514, encartadas ao e-doc.34 e 38 daqueles autos; **(iii)** além da própria manifestação ofertada pela AGU, na condição de *custos legis*, na ADI nº 7.590 (e-doc. 27 daqueles autos).

93. Ademais, o encerramento da fase conciliatória e os acontecimentos processuais que se seguiram, justificam não apenas o saneamento do feito, tal como promovido nos itens anteriores, como igualmente reforçam a necessidade de análise preliminar da matéria, ainda que em sede de cognição sumária.

94. Nesse contexto, adentro à análise das medidas cautelares formuladas, **antecipando, desde logo, que não reputo presentes os requisitos necessários ao seu deferimento**, pelos motivos que passo a expor.

95. Como exaustivamente mencionado, os autores das três ações diretas argumentam, em síntese, que as normas especificamente impugnadas incorreriam em **(i)** inconstitucionalidades *formais*. São elas: **[a]** a usurpação da competência legislativa *concorrente* da União para editar normas gerais sobre “pesca” (CF, art. 24, VI) e “previdência social” (CF, art. 24, XII); e, **[b]** a usurpação da competência legislativa *privativa* da União para legislar sobre “direito [...] do trabalho” (CF, art. 22, I), “comércio exterior e interestadual” (CF, art. 22, VIII), “trânsito e transporte” (CF, art. 22, XI); e, “condições para o exercício de profissões”(CF, art. 22, XVI).

96. Também se arguiu a **(ii)** inconstitucionalidade **material** dos dispositivos questionados. Ao fazê-lo, se defendeu: **[a]** a violação aos

## ADI 7471 MC / MT

princípios da dignidade da pessoa humana, à democracia participativa, aos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, assim como aos objetivos constitucionais de erradicação da pobreza, da marginalização e da desigualdades sociais; **[b]** haver ofensa aos direitos fundamentais à liberdade de ofício ou profissão, à saúde e à cultura; **[c]** o malferimento à isonomia federativa, à igualdade de gênero, e da vedação ao racismo, em quaisquer de suas formas; e, **[d]** a inobservância ao princípio da proporcionalidade, aí incluídas as vedações à proibição do excesso e à proteção insuficiente, além do retrocesso social.

97. Também como antes abordado, essa miríade de inconstitucionalidades decorreria: *(i)* da intensidade do grau de restrição imposta ao desenvolvimento da atividade pesqueira, no âmbito estadual, pela legislação impugnada; e, *(ii)* da insuficiência ou inadequação das medidas compensatórias estabelecidas pelo legislador estadual com vistas à mitigação do impacto ocasionado sobre as comunidades tradicionais diretamente atingidas pelas referidas restrições.

98. Pois bem. No que concerne ao conjunto de inconstitucionalidades formais ventiladas, parto das premissas interpretativas sedimentadas pela remansosa jurisprudência desta Suprema Corte com vistas à adequada compreensão do sistema de repartição de competências legislativas desenhado pela Constituição Federal de 1988. Em casos como o presente, reputo serem dois os vetores centrais a nortear a atividade do exegeta: *(i)* o **princípio da predominância do interesse**; e, *(ii)* a abrangência do **conceito empregado às denominadas “normas gerais”** (v.g. ADI nº 5.077/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 25/10/2018, p. 23/11/2018).

99. Quanto aos contornos interpretativos delineados pelo princípio da *predominância do interesse*, colho o seguinte excerto do voto apresentado pelo Min. Gilmar Mendes na **ADI nº 5.521/CE**, de sua

## ADI 7471 MC / MT

relatoria. A partir de tal enfoque, nele, Sua Excelência aponta para a relevância de se levar em consideração: (i) *“a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise”*; assim como (ii) o *“fim primário a que se destina a norma”*. *In verbis*:

“No que tange à alegação de inconstitucionalidade formal, não raras vezes surgem dúvidas sobre os limites da competência legislativa dos entes federados, tendo em vista os critérios utilizados pelo próprio constituinte na sua definição e na **aparente** vinculação de uma determinada matéria a mais de um tipo de competência.

Para aferir à qual catálogo de competências recai uma questão específica e, portanto, determinar quem possui prerrogativa para legislar sobre um assunto, deve ser feita uma **subsunção** da lei em relação aos artigos constitucionais que estabelecem os limites legiferantes de cada ente federado – ou seja, artigos 22, 23 e 24 da Constituição Federal. Essa verificação é feita a partir de critérios interpretativos.

Nos termos do que lecionado por **Christoph Degenhart**, o texto constitucional, ao descrever determinada matéria no catálogo de competências, pode elencar **questões genéricas do cotidiano** como “floresta”, “caça”, “pesca”, “fauna”, “conservação da natureza” (art. 24, VI, da Constituição Federal) ou referir-se a campos específicos do Direito – como “direito civil”, “direito penal”, “direito marítimo” (art. 22, I, da Constituição Federal). (DEGENHART, Christoph, Staatsrecht, I, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60).

Ao ser constatada uma aparente incidência de determinado assunto em mais de um tipo de competência, deve-se realizar interpretação que leve em consideração duas premissas: a intensidade da relação da situação fática normatizada com a estrutura básica descrita no tipo da competência em análise e, além disso, o fim primário a que se

## ADI 7471 MC / MT

destina essa norma, que possui direta relação com o princípio da predominância de interesses. (DEGENHART, Christoph. Staatsrecht, I, Heidelberg, 22ª edição, 2006, p. 56-60)” (ADI nº 5.521/CE, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 09/05/2019, p. 22/05/2019; realces no original)

100. Já no que concerne à abrangência e significado norteadores do que se entende por “*normas gerais*”, valho-me da seguinte ponderação do professor Tércio Sampaio Ferraz, que bem correlaciona a categoria jurídica em comento com as premissas do *federalismo cooperativo*:

“[...] o **federalismo cooperativo** vê na **necessidade de uniformização de certos interesses um ponto básico da colaboração**. Assim, toda matéria que extravase o interesse circunscrito de uma unidade (estadual, em face da União; municipal, em face do Estado) ou porque é comum (todos têm o mesmo interesse) ou porque envolve tipologias, conceituações que, se particularizadas num âmbito autônomo, engendrariam conflitos ou dificuldades no intercâmbio nacional, constitui matéria de norma geral.” (FERRAZ, Tércio Sampaio. *Normas Gerais de Competência Concorrente – uma exegese do art. 24 da Constituição Federal*. In.: Revista Trimestral de Direito Público. nº 7. São Paulo: Malheiros, 1994. pág. 19; grifos acrescidos)

101. Acolhendo tal posição, esta Suprema Corte reputa necessária a edição de normas gerais nas situações em que “*uma uniformização do ambiente normativo*”, em nível nacional, é condição de viabilidade para que se tenha lugar a “*cooperação federativa*” entre os entes (ADI nº 2.435/RJ, Rel. Min. Cármen Lúcia, red. p/ acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 21/12/2020, p. 26/03/2021).

102. Ao analisar as disposições locais impugnadas a partir de tais diretrizes, não vislumbro qualquer extrapolação das fronteiras

## ADI 7471 MC / MT

constitucionalmente demarcadas em relação à atividade legislativa estadual. Isso porque, como não poderia deixar de ser, a restrição à pesca profissional e a implementação do correspondente auxílio pecuniário em prol dos pescadores diretamente atingidos está devidamente adstrita ao espaço territorial do Estado do Mato-Grosso, assim como foi promovida a partir da aplicação de mecanismos já previstos pelo legislador federal.

103. Além disso, nas prescrições estaduais impugnadas, não se verifica o estabelecimento de definições ou conceitos técnico-jurídicos de forma dissonante daquela estabelecida pela legislação federal de regência.

104. No particular, diversamente do quanto alegado na ADI nº 7.590, a norma estadual impugnada não tratou sobre (i) *direito do trabalho*; (ii) *comércio exterior e interestadual*; (iii) *trânsito e transporte*; ou (iv) *condições para o exercício de profissões*. Isso porque, não estabeleceu nova modalidade ou categoria de pescador ou tentou modificar as definições de “*pescador profissional*” ou “*pesca artesanal*” estabelecidas pelo legislador federal (art. 2º, XXII; e art. 8º, I, “a”; ambos da Lei nº 11.959/2009). Pelo contrário, procurou o legislador local disciplinar a matéria em testilha empregando tais definições de acordo com o normativo nacionalmente fixado.

105. Especificamente em relação às alegadas **proibições de comércio exterior ou interestadual, e trânsito e transporte**, em ofensa ao art. 22, VIII e XI, da CF/88, a qual decorreria da nova redação conferida ao art. 46 da Lei nº 9.096/2009, deve-se atentar que, a rigor, o aludido dispositivo apenas condicionou a importação ou exportação de “*espécies aquáticas, em qualquer estágio de desenvolvimento*”, bem como a introdução de “*espécies nativas, exóticas ou não autóctones*” à necessária “*autorização ou licença do órgão competente*”. Trata-se, portanto, da previsão de requisito inerente ao exercício do poder de polícia administrativa.

## ADI 7471 MC / MT

106. Do mesmo modo, o diploma impugnado não instituiu nova categoria de segurado para o Regime Geral de Previdência Social, e também não buscou alterar os requisitos legais estabelecidos pelo legislador federal para fins de enquadramento em determinada espécie de segurado. **Na realidade, obsequioso às exigências estipuladas pela legislação nacional, o poder legislativo mato-grossense intentou compatibilizar a percepção do auxílio pecuniário por ele próprio instituído com a figura do segurado especial, tal como esquadrihada pela Lei nº 8.213/1991, de modo que a percepção do recurso assistencial não provocasse reflexos negativos ao público que objetivava proteger — e não prejudicar.**

107. A apontada *mens legislatoris* fica evidente a partir dos esforços empreendidos com vistas à construção de solução conciliatória à controvérsia. Nesse sentido, ao informar a edição do Decreto regulamentar nº 677/2024 e a respeito da proposta legislativa posteriormente convertida na Lei nº 12.434/2024, o Governo do Estado fez questão de pontuar que as inovações propostas buscavam resguardar precisamente a proteção previdenciária das comunidades atingidas. Confira-se:

“A ausência de regulamentação poderia restringir sobremaneira a atividade pesqueira profissional no Estado de Mato Grosso, situação potencializada pelo fim do período do defeso. Com essa diretriz, optou-se pela edição do Decreto Estadual nº 677, de 01 de fevereiro de 2024, que esclarece os parâmetros, de forma objetiva, nos quais a pesca profissional poderá ser realizada no território mato-grossense.

(...)

Observa-se que **a atividade pesqueira não sofrerá qualquer solução de continuidade, de forma irrestrita, no Estado de Mato Grosso. Com a vigência da regulamentação**

permitida pelos §§ 5º e 7º do art. 19-A do Estado de Mato Grosso, **o pescador profissional artesanal continuará exercendo o seu ofício, apenas limitado pelas espécies elencadas no art. 2º do Decreto Estadual nº 6772024.**

Outro ponto que merece destaque é o disposto no art. 1º do mesmo decreto, que pedimos vênha para colacionar:

(...)

**O referido dispositivo regulamentar busca esclarecer duas situações no regime jurídico da pesca profissional no Estado de Mato Grosso: I) esta permanece permitida, sem prejuízo para o exercício da atividade profissional do pescador; II) a contraprestação pecuniária prevista na Lei Estadual nº 9.096/2009 terá viés compensatório, diante da redução de espécies que podem ser objeto de captura no lapso temporal previsto pela referida legislação.**

Dessa forma, **buscamos assegurar juridicamente a situação previdenciária do pescador profissional artesanal**, que continuará a exercer o seu ofício e terá eventual redução de renda decorrente das limitações compensada pela contraprestação que será paga pelo Estado de Mato Grosso, no período em que a legislação federal não trouxer a vedação integral do defeso.

Assim, **não há que se falar em perda da condição de segurado especial ou mesmo na impossibilidade de pagamento, no período devido, do seguro-defeso**, pois está clara a possibilidade do exercício profissional da pesca e a ausência de caráter assistencial da contraprestação paga pelo Estado de Mato Grosso." (e-doc. 106 - ADI nº 7.471; grifos acrescidos)

108. À luz desse contexto, encontra-se devidamente lastreada a justificativa de que *"a norma impugnada se preocupou em harmonizar a*

## ADI 7471 MC / MT

*proibição do transporte, armazenamento e comercialização do produto da pesca com o modo de vida dos pescadores artesanais, dos povos indígenas, quilombolas e originários e daqueles que praticam essa atividade para a sua subsistência”, sendo a principal motivação para a edição do ato normativo “a necessidade de proteção ao meio ambiente e de promoção do turismo no Estado de Mato Grosso” (e-doc. 23, p. 17/18 - ADI nº 7.590).*

109. Trata-se, portanto, de norma que tem inquestionável **predominância de interesses locais de natureza ambiental**, como permite o inciso VI do art. 24 da Lei Maior.

110. A reforçar tal entendimento, é preciso atentar para a necessária inclinação, nos casos de dúvida, em prol do reconhecimento da competência estadual, como forma de melhor balancear a distribuição de competências na nossa federação de origem centrífuga. Nesse exato sentido, a jurisprudência do Tribunal pondera que “[q]uando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete do Direito priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo” (ADI nº 4.615/CE, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 20/09/2019, p. 28/10/2019).

111. Acresce-se, ainda, que a partir da análise das peculiaridades locais, tal inclinação é reforçada pelo fato de **a norma estadual vergastada impor nível de proteção ainda mais elevado do que aquele fixado pelo legislador federal para proteção da ictiofauna em geral**. Trata-se de atuação suplementar que está de acordo, inclusive, com a possibilidade de atuação antevista pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, tal como estabelecido pelo art. 6º da Lei nº 11.959/2009. *In verbis*:

## ADI 7471 MC / MT

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

**I – de espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados;**

**II – do processo reprodutivo das espécies e de outros processos vitais para a manutenção e a recuperação dos estoques pesqueiros;**

**III – da saúde pública;**

**IV – do trabalhador.**

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

**I – em épocas e nos locais definidos pelo órgão competente;**

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

**III – sem licença, permissão, concessão, autorização ou registro expedido pelo órgão competente;**

**IV – em quantidade superior à permitida pelo órgão competente;**

**V – em locais próximos às áreas de lançamento de esgoto nas águas, com distância estabelecida em norma específica;**

**VI – em locais que causem embaraço à navegação;**

**VII – mediante a utilização de:**

**a) explosivos;**

**b) processos, técnicas ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante ao de explosivos;**

**c) substâncias tóxicas ou químicas que alterem as**

## ADI 7471 MC / MT

condições naturais da água;

d) petrechos, técnicas e métodos não permitidos ou predatórios.

**§ 2º São vedados o transporte, a comercialização, o processamento e a industrialização de espécimes provenientes da atividade pesqueira proibida.”** (grifos acrescentados)

112. Veja-se que, sobretudo na versão atual, tal como estabelecido pela Lei nº 12.434/2024, as normas restritivas à pesca no Estado do Mato Grosso lançam mão de várias das faculdades expressamente previstas pela norma geral de referência. Ademais, como já mencionado, ao assim o fazerem, ensejam tratamento mais protetivo do que o genericamente estabelecido pelo ente central.

113. Portanto, incide a compreensão segundo a qual *“vale a regra da predominância do interesse, respeitando-se a legislação estadual sempre - e apenas - que ela promover um aumento no padrão normativo de proteção aos bens jurídicos tutelados”* (ADI nº 5.675/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, j. 18/12/2021, p. 25/01/2022).

114. Noutro pórtico, **entendo que melhor sorte não assiste às alegações relacionadas aos vícios de ordem material suscitados**. Atenho-me, no particular, às balizas normativas atualmente estabelecidas pela Lei nº 12.434/2004.

115. Isso porque, desde a convocação do ato conciliatório, consignei que, ainda que frustrada a iniciativa, tinha como indene de dúvidas que a sua mera tentativa seria capaz de viabilizar a obtenção de dados e elementos informativos capazes de melhor orientar a ulterior cognição judicial da matéria e, quiçá, proporcionar o aperfeiçoamento do plexo normativo em discussão. Nesse diapasão, entendo que a edição da

## ADI 7471 MC / MT

Lei nº 12.434/2024, de certo modo, abalizou a pertinência dessa afirmação.

116. Quanto à apontada ofensa ao **princípio da democracia participativa**, e ao dever de consulta prévia e informada, entendo pertinente realçar que, de acordo com as informações ofertadas pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, “*houve a convocação em diário oficial aos interessados em discutir a matéria em audiência pública*”, através do Convite nº 01/2023/ALMT (e-doc. 18, p. 20 - ADI nº 7.471).

117. Ademais, há que se atentar para expressa exclusão do âmbito de incidência das normas restritivas da “*pesca de subsistência realizada pelos povos indígenas, povos originários e quilombolas*” (art. 19-A, § 5º, I, com a redação conferida pela Lei nº 12.434/2024).

118. Importa abordar também a alegada violação aos **direitos fundamentais à liberdade de ofício ou profissão**, à **saúde** e ao pleno exercício dos **direitos culturais**, bem como aos **valores sociais do trabalho e da livre iniciativa**, e ao princípio da **proporcionalidade**. Sobre tais aspectos, verifico tratar-se de conjunto argumentativo centrado na premissa de que as restrições em questão teriam provocado a **proibição completa e irrestrita à atividade desenvolvida pelos pescadores artesanais** do Estado do Mato Grosso, **de modo desnecessário**.

119. Quanto a tais pontos, registra-se a posição externada pela Procuradoria-Geral da República em relação ao cenário normativo originalmente impugnado. Independentemente do acolhimento da argumentação ali aduzida, parece-me indene de dúvidas que se estava diante de situação dotada de maior controvérsia quanto aos limites de atuação do legislador estadual — *sob a ótica material* —, afigurando-se mais palatáveis as alegações de malferimento a direitos e garantias fundamentais das populações diretamente atingidas. À luz daquele contexto, entendeu o *custos juris* pela inconstitucionalidade do **art. 19-A**

## ADI 7471 MC / MT

da Lei nº 9.096/2009, com a redação conferida pela Lei nº 12.197/2023.

120. Contudo, não é isso que se infere da leitura das **novas disposições** conferidas à Lei nº 9.096/2009. Estas substituíram o comando anterior, segundo o qual ficariam *“proibidos pelo período de 05 (cinco) anos, contados a partir de 1º de janeiro de 2024”* o *“transporte, o armazenamento e a comercialização do pescado oriundo da pesca em rios do Estado de Mato Grosso”* (redação original do art. 19-A, de acordo com a Lei nº 12.197/2023). Pelo novo comando normativo, a interdição resta circunstanciada ao rol de doze espécies elencado no novo art. 19-B (com a redação dada pela Lei nº 12.434/2024).

121. No particular, não desconsidero a informação ventilada pela Advocacia-Geral da União, dando conta de que apesar de se tratar de apenas 12 (doze) espécies, *“teria sido mantida a vedação do acesso a 90% da produção desembarcada de pescado”* (e-doc. 27, p. 37 - ADI nº 7.590).

122. Ocorre que, em direção oposta, alegam as autoridades estaduais que *“a atividade pesqueira não sofrerá qualquer solução de continuidade, de forma irrestrita, no Estado de Mato Grosso. Com a vigência da regulamentação permitida pelos §§ 5º e 7º do art. 19-A do Estado de Mato Grosso, o pescador profissional artesanal continuará exercendo o seu ofício”* (e-doc. 106, p. 10 - ADI nº 7.590).

123. Ademais, verifico que o percentual do impacto potencialmente gerado pela inovação legal, indicado pela AGU e por outros atores processuais, parte de uma *inferência*, não se tratando constatação direta. É que o valor da fração indicada corresponde, em verdade, à porcentagem que as espécies migradoras (*“peixes de piracema”*) representam no volume total efetivamente pescado no Estado do Mato Grosso. Trata-se de número extraído de **Nota Técnica** produzida pela **Embrapa Pantanal**, inclusive antes mesmo da edição das inovações

## ADI 7471 MC / MT

legislativas. Confira-se o trecho do documento, na parte de interesse:

“Em Mato Grosso, a captura total da pesca artesanal foi estimada em 2.890 toneladas, dos quais cerca de **90% são espécies de peixes migradoras (“peixes de piracema”)**, que incluem espécies como pacu, **pintado, cachara**, piavuçu, **piraputanga**, etc.” (e-doc. 3 - ADI nº 7.590, p. 5)

124. Portanto, partindo da premissa segundo a qual a pesca artesanal no Estado envolve mais espécies migradoras do que as demais, dentre as quais se incluem *pintado, cachara* e *piraputanga*, que constam do rol elencado pelo novo art. 19-B, transfere-se, de modo integral e direto, o percentual global correspondente ao volume do pescado representado pelas espécies migradoras à lista das doze espécies legalmente estabelecida — *considerando, repita-se, que no estudo da Embrapa Pantanal se fez menção expressa a algumas das doze espécies listadas*. Daí porque se aponta a natureza inferencial do dado estatístico apresentado.

125. Nesse diapasão, em que pese a natureza controvertida do impacto efetivamente ocasionado ao exercício das atividades profissionais dos pescadores artesanais do Estado do Mato Grosso, fato é que, **no plano estritamente normativo, é manifesta a possibilidade jurídica de continuidade do exercício das atividades**. Nessa direção apontam o § 4º do art. 19-A e o §1º do art. 19-B, na redação que lhes atribuiu a Lei nº 12.434/2024. *In verbis*:

“Art. 19-A [...]

§ 4º **A restrição na atividade da pesca** será compensada por contraprestação pecuniária, nos termos do art. 46-B desta Lei, **mas não poderá impedir a atividade do pescador profissional artesanal em sua plenitude.**” (grifos acrescidos)

## ADI 7471 MC / MT

“Art. 19-B [...]

§ 1º Com exceção das espécies listadas no *caput*, **para todas as mais de 100 (cem) espécies de peixes oriundos de rios do Estado de Mato Grosso, fica autorizada a pesca, o armazenamento, o transporte e a comercialização**, respeitadas as medidas e as cotas previstas em legislação específica.” (grifos acrescidos)

126. No que tange à apontada **desnecessidade** das restrições, trata-se de alegação lastreada, por um lado, em estudos técnicos produzidos por entidades federais, e, de outro lado, pela aventada ausência de consideração de dados ou informações dessa mesma natureza por parte das autoridades estaduais.

127. Contudo, verifico que o cenário não é de falta de estudos técnicos, mas de divergência entre as opiniões dos especialistas consultados nos níveis estadual e federal. Nesse sentido, faço remissão ao “*Relatório sobre a Atividade Pesqueira do Estado de Mato Grosso*”, produzido em 2021, e encartado ao e-doc. 22 da ADI nº 7.514. Tal estudo expressamente recomenda que se promova a edição de ato normativo com vistas à “*paralisação temporária do abate de peixes nativos no estado de Mato Grosso, por cinco anos*”. Confira-se a íntegra do trecho em referência:

“Por fim, recomenda-se por meio de ato normativo a paralisação temporária do abate de peixes nativos no estado de Mato Grosso, por cinco anos. Arelados a esta paralisação, que seja criado um programa de monitoramento pesqueiro estadual, envolvendo as operações de pesca esportiva, como elementos de coleta de dados pesqueiros e socioeconômicos, para que os efeitos esperados da paralisação possam ser avaliados periodicamente (VIDE MINUTA EM ANEXO).

Recomenda-se que os pescadores artesanais sejam

## ADI 7471 MC / MT

indenizados pelo governo estadual, em virtude da paralisação da atividade de pesca com destinação ao abate, por um período de 12 meses, ou tempo menor quando devidamente comprovado o envolvimento em outra atividade econômica. Atrelado a esta indenização, sendo um critério de recebimento deste auxílio, que o pescador faça pelo menos um curso de qualificação que possa o preparar para uma nova realidade capaz de reduzir sua dependência da produção pesqueira artesanal. Recomenda-se o incentivo aos pescadores profissionais para se engajarem em atividades as quais seus conhecimentos pesqueiros e aspectos de tradicionalidade possam ser aplicados, garantindo os meios de sustento e, conseqüentemente, os resultados ambientais esperados com os períodos de paralisação da pesca.” (e-doc. 22, p. 253/254 - ADI nº 7.514).

128. Em enfoque complementar, ponto ainda que a legislação impugnada parece ter buscado conferir posição de relevo exatamente aos dados e informações técnicas, bem como à aferição das conseqüências práticas identificadas a partir da aplicação da norma. Nessa direção, previu-se a criação de um “*Observatório Social*”, no âmbito da Assembleia Legislativa, para monitoramento e acompanhamento da execução da lei (art. 4º-B, da Lei nº 9.096/2009, incluído pela Lei nº 12.197/2023).

129. Tal instância será responsável pela realização de avaliação que culminará na manutenção, ou não, das medidas restritivas, após o primeiro triênio de sua vigência. A continuidade das restrições para além do referido interregno “*fica condicionada à melhoria dos aspectos elencados*” no § 7º do art. 19-A, na redação dada pela Lei nº 12.434/2024, a partir da análise do “*relatório de avaliação apresentado pelo Poder Executivo*”.

130. No que concerne às **demais alegações de ordem material**,

## ADI 7471 MC / MT

notadamente as apontadas violações à **dignidade da pessoa humana**; aos **objetivos constitucionais** de erradicação da pobreza, da marginalização e da desigualdades sociais; ao pleno exercício dos direitos culturais; bem assim à **isonomia** densificada pelas noções de “racismo ambiental”, “racismo institucional”, “isonomia federativa”, todas decorrentes do **impacto desproporcional** provocado pela norma em relação às comunidades tradicionais já socialmente estigmatizadas, agravada pela “**proteção insuficiente**” das medidas compensatórias estabelecidas; identifico como eixo central das impugnações — *que se soma à compreensão anteriormente abordada, atribuindo natureza absoluta à proibição da atividade regulada* — os **reflexos negativos ou insuficientes atribuídos à percepção do auxílio pecuniário** instituído pelos artigos 46-B, 46-C e 46-D da Lei nº 9.096/2009, na forma da Lei nº 12.197/2023.

131. Segundo os autores, a partir do recebimento da referida prestação compensatória os pescadores artesanais *(i)* não mais fariam jus ao **seguro defeso**; e *(ii)* perderiam a **qualidade de segurados especiais**, deixando de ser filiados ao Regime Geral de Previdência Social. O referido entendimento é encampado pela AGU (e-doc. 27 - ADI nº 7.590).

132. Anoto que a posição acima externada, pressupõe a **natureza remuneratória do auxílio** custeado pelo Poder Executivo local. **No entanto**, outra é a conclusão quando se está diante de prestação de natureza **indenizatória**, como é o caso. Nesse sentido, colho o seguinte excerto da manifestação ofertada pela *Divisão de Cadastro do Segurado Especial* do Instituto Nacional do Seguro Social — INSS, especificamente em relação às alterações promovidas pela Lei nº 12.434/2024:

“[...] com a exclusão da pesca profissional artesanal da proibição, a princípio, ocorrerá a elisão da possibilidade de descaracterização da condição de segurado especial, pela perda da qualidade de segurado. Contudo, há que se observar

## ADI 7471 MC / MT

que no texto proposto temos a expressão: ‘desde que atendam às condições específicas previstas nesta legislação e em regulamentação específica’, assim, antes de afirmarmos que a situação será efetivamente revertida, se faz necessário conhecer quais serão essas condições a serem regulamentadas, pois, caso ainda se mantenha a proibição de consumo ou venda, estaria descaracterizando tanto a subsistência quanto a comercialização e beneficiamento que são requisitos afetos à comprovação da condição de segurado especial.

(...)

5.5. Ainda no que se refere ao exercício da atividade, verifica-se que ao Art. 19-B e seu §1º, será acrescida uma lista taxativa das espécies que estarão sujeitas a proibição, ou seja, resta implícito que como as demais espécies estarão com o transporte, armazenamento, e comercialização liberados, não haverá impedimento do exercício da atividade da pesca profissional artesanal.

(...)

5.6. Quanto ao rendimento previsto no Art. 46-B, verificamos que foi inserido o §4º no Art. 19-A, que traz a seguinte redação:

(...)

5.7. Para que haja elisão da perda da condição de segurado especial por recebimento de renda diversa das permitidas nos termos do § 9º, Art. 11, da Lei nº 8.213/91, será **necessário elucidar qual a natureza desta renda de remuneratório ou indenizatório, pois, caso seja a primeira situação, ainda com as alterações propostas, ente tese, o pescador, ainda que profissional artesanal, poderá ser descaracterizado pelo recebimento de renda não permitida.**

6. Em suma, embora seja observada notória evolução na

## ADI 7471 MC / MT

alteração da Alteração da Lei nº 9.096, de 16 de janeiro de 2009, incluindo os constantes da Lei nº 12.197, de 20 de julho de 2023, para que possamos afirmar que não haverá hipóteses de descaracterização da condição de segurado especial, se faz necessário maior detalhamento das ‘condições específicas’ bem como a **natureza do ‘auxílio pecuniário’** que será pago.” (e-doc. 30 - ADI nº 7.590; grifos acrescentados)

133. Isso porque, como ensinam André Studart Leitão, Augusto Grieco Sant’Anna Meirinho e Alexandre César Diniz Morais Lima, a regra geral impossibilita que o segurado especial obtenha *renda* complementar. Entretanto, **trata-se de previsão que comporta exceções**. Confira-se:

“Em regra, se o membro do grupo familiar possui outra fonte de rendimento que descaracterize a condição de subsistência da atividade rural, ele deixará de ser segurado especial. A ideia é simples: se o indivíduo possui outra fonte de renda, a atividade rural/pesca artesanal não é indispensável para a manutenção do grupo familiar.

Contudo, os §§ 8<sup>a</sup> e 9<sup>o</sup> do art. 11 da Lei n. 8.213/91 **excepcionam algumas hipóteses em que, mesmo tendo outro rendimento, a pessoa permanecerá enquadrada como segurada especial.**” (LEITÃO, André Studart, *et al. Direito Previdenciário*. 6<sup>a</sup> ed. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 144; grifei)

134. Nesse contexto, ao analisar as hipóteses elencadas pelo § 8<sup>o</sup> do art. 11 da Lei nº 8.213/91, aptas a ensejar a **manutenção da qualidade de segurado especial**, verifica-se menção expressa à figura do “*beneficiário de programa assistencial oficial de governo*”, nos moldes do **inciso IV** do referido dispositivo.

135. *In casu*, em que pese a dúvida manifestada pelo órgão

## ADI 7471 MC / MT

técnico da autarquia previdenciária federal, diante sobretudo das já mencionadas disposições do § 4º do art. 19-A e do §1º do art. 19-B, na redação que lhes atribuiu a Lei nº 12.434/2024, resta **inquestionável a natureza indenizatória da contraprestação** instituída pelo legislador estadual. Trata-se de entendimento consentâneo com a sua confessada **finalidade compensatória**, inclusive.

136. Como elemento de reforço, tem-se igualmente aplicável à espécie a exceção prevista pelo referido art. 11, § 8º, IV, da Lei nº 8.213/91, diante da **natureza assistencial do programa oficial** estipulado pelo **governo local**.

137. Os mesmos motivos afastam a caracterização do outro reflexo negativo apontado, quanto à repercussão do recebimento do auxílio pecuniário sobre o **seguro defeso**.

138. Isso porque, no caso, não deve incidir a regra geral do **art. 1º, § 4º, da Lei nº 10.779/2003** que — *a exemplo do que ocorre em relação à manutenção da qualidade de segurado especial* — prevê a impossibilidade de percepção de outras fontes de renda que não aquela decorrente da atividade pesqueira como condição à obtenção do seguro. Trata-se, a toda evidência, de situação abarcada pela **hipótese exceptiva** reconhecida no **art. 2º, § 1º**, em relação aos benefícios previdenciários e assistenciais ali expressamente elencados.

139. Assim, poderá o pescador artesanal “**cumular**” a percepção do seguro defeso com os benefícios previdenciários de *pensão por morte, auxílio acidente*, além das prestações de natureza assistencial relacionadas aos programas de *transferências de renda* previstos nos arts. 6º, parágrafo único, e 203, VI, da CF/88, ambos incluídos pela Emenda Constitucional nº 114/2021, e pelo art. 1º, *caput*, e § 1º, da Lei nº 10.835/2004.

140. Com base em tal previsão é que se possibilitou o pagamento do seguro defeso àqueles que percebiam o chamado “*auxílio brasil*”, conforme dispunham de modo expreso os §§ 8º e 10 da Lei nº 10.779/2003, na redação que lhes conferia a Lei nº 14.342/2022, sem que se cogite, outrossim, da perda de sua qualidade de segurado especial.

141. No caso desse específico benefício, os dispositivos legais acima citados restringiam tão somente a sua percepção simultânea — *ou seja, no mesmo mês* — com o seguro defeso. Contudo, a percepção do benefício não era, em si, impeditiva à concessão do seguro. O efetivo recebimento deste apenas ensejava a suspensão do pagamento da verba oriunda do programa de transferência de renda. Registre-se, inclusive, que **essa é exatamente a sistemática instituída pela Lei estadual.**

142. Atualmente, com a reinstituição do programa “*bolsa família*”, aperfeiçoou-se a sistemática anterior para prever, de modo expreso, a **efetiva cumulação** do referido benefício **com a percepção do seguro defeso**. Portanto, pela regra vigente, no plano *federal*, a percepção do benefício assistencial não é impeditiva à concessão do seguro defeso, admitindo-se ainda o recebimento das duas parcelas de forma simultânea.

143. Nesse sentido conclui Marcia Villar Franco, que “[p]artindo da nova redação dada ao §1º do art. 2º da Lei 10.779/2003, o pescador artesanal que recebe o benefício do seguro defeso tem o direito de cumular ‘integralmente’ o benefício com a pensão por morte, o auxílio-acidente e a partir de 1º de janeiro de 2024 com o bolsa família, sem que corra o risco de suspensão ou da obrigação de ressarcir os valores recebidos indevidamente aos cofres públicos.” (FRANCO, Marcia Villar. *Seguro defeso e pescador artesanal: teoria e prática com modelos de petições e estudos de casos*. Curitiba: Juruá, 2023, p. 99).

## ADI 7471 MC / MT

144. Nessa ordem de ideias, adequadamente compreendida a previsão contida na Lei do seguro defeso, há que se reconhecer a possibilidade de incidência da norma permissiva ali estabelecida também aos benefícios assistenciais instituídos pelo legislador *estadual*, sobretudo quando tal criação se dá em virtude do exercício da sua reconhecida competência para promover o “*ordenamento da pesca nas águas continentais de suas respectivas jurisdições*”, conforme preceitua o art. 3º, § 2º da Lei nº 11.959/2009.

145. Dotado da mesma natureza das prestações criadas por norma federal e excetuadas da vedação estabelecida como regra geral, ao benefício pecuniário em questão deve-se aplicar a mesma racionalidade normativa, ou seja, de modo favorável aos pescadores.

146. Até porque, diante da impossibilidade de conhecimento prévio da produção legislativa decorrente do exercício da competência constitucionalmente distribuída aos Estados-membros, não há que se cogitar de eventual exclusão simplesmente porque não elencada a parcela, de forma expressa e específica, no normativo federal relativo ao defeso.

147. Nesse sentido, ainda que se admitisse o argumento ventilado quanto à taxatividade das exceções elencadas pela Lei nº 10.779/2003, tratar-se-ia, a toda evidência, de taxatividade adstrita ao plano *federal*. Do contrário, haveria o esvaziamento, por via transversa, da competência legislativa manifestamente reconhecida em favor do legislador estadual (nos termos do mencionado art. 3º, § 2º, dentre outros dispositivos da mesma Lei nº 11.959/2009).

148. Realça-se, ainda, que **especificamente em relação à manutenção da cobertura previdenciária**, em razão do pleno enquadramento da categoria de segurado especial, **a discussão inexistente**,

## ADI 7471 MC / MT

pois a dicção do mencionado art. 11, § 8º, IV, da Lei nº 8.213/91 não deixa pairar qualquer dúvida. O dispositivo expressamente admite que tais segurados sejam beneficiários de “*programa assistencial oficial de governo*”.

149. No dispositivo legal acima referido não se especifica qualquer esfera de *governo*. Portanto, não há outra conclusão possível senão ali incluir os programas assistenciais instituídos por iniciativa de quaisquer das esferas federativas — *englobado os níveis municipal, estadual e federal*.

150. Nesse diapasão, verifica-se **devidamente preservada a proteção previdenciária e a percepção do seguro defeso pela população diretamente atingida pelas medidas restritivas** delineadas pelo legislador local, no afã de proteger de modo adequado o meio ambiente a partir da preservação da ictiofauna local.

151. Portanto, **uma vez afastadas (i) a natureza absoluta da restrição estabelecida** à atividade pesqueira no Estado, restando “*autorizada a pesca, o armazenamento, o transporte e a comercialização*” “*para todas as mais de 100 (cem) espécies de peixes oriundos de rios do Estado de Mato Grosso*” (art. 19-B, § 1º, incluído pela Lei nº 12.434/2024); **e, (ii) as repercussões previdenciária e assistencial negativas aventadas**, diante da plena manutenção da qualidade de seguro especial, com a consequente habilitação à percepção do seguro defeso: **hão de ser rechaçadas a plêiade de violações de ordem substancial anteriormente indicada**, centradas na ideia de impacto desproporcional e anti-isonômico das prescrições combatidas, a partir de consequências efetivamente não verificadas.

152. Invoco, por fim, como aspecto a perpassar de modo transversal à análise da controvérsia, o cânone segundo o qual deve-se

## ADI 7471 MC / MT

prestigiar a **norma mais protetiva ao meio ambiente**. Cito, como exemplo, o seguinte julgado:

“Ementa: CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI ESTADUAL 289/2015 DO ESTADO DO AMAZONAS. PROIBIÇÃO DO USO DE ANIMAIS PARA O DESENVOLVIMENTO, EXPERIMENTOS E TESTES DE PRODUTOS COSMÉTICOS, DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMES E SEUS COMPONENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DO ESTADO EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (ART. 24, VI, CF). **NORMA ESTADUAL AMBIENTAL MAIS PROTETIVA**, SE COMPARADA COM A LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE A MATÉRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I).

3. A Lei 289/2015 do Estado do Amazonas, ao proibir a utilização de animais para desenvolvimento, experimentos e testes de produtos cosméticos, de higiene pessoal, perfumes e

seus componentes, não invade a competência da União para legislar sobre normas gerais em relação à proteção da fauna. Competência legislativa concorrente dos Estados (art. 24, VI, da CF).

4. A sobreposição de opções políticas por graus variáveis de proteção ambiental constitui circunstância própria do estabelecimento de competência concorrente sobre a matéria. **Em linha de princípio, admite-se que os Estados editem normas mais protetivas ao meio ambiente, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso. Precedentes.**

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada improcedente.”

(ADI nº 5.996/AM, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 15/04/2020, p. 30/04/2020; grifos acrescentados)

153. Em aspecto adicional, realço que a questão pode ser novamente examinada a partir da apresentação de outros dados, informações técnicas, bem como diante da alteração do quadro normativo posto, sendo a conclusão presentemente alcançada lastreada na instrução processual promovida até esse momento.

#### *V. Dispositivo*

154. Ante o exposto, **acolho os pedidos de aditamento formulados nas três ações diretas** objeto de processamento conjunto.

155. Verificado, nesse momento processual, em juízo de cognição sumária, o **conhecimento parcial** das presentes ações, **indefiro as medidas cautelares** em relação à parcela efetivamente conhecida, diante (i) da natureza predominantemente ambiental da norma

## ADI 7471 MC / MT

questionada (afastando os vícios formais ventilados); (ii) do maior grau de proteção conferido ao meio ambiente (especialmente à ictiofauna local); (iii) da possibilidade de continuidade do exercício da atividade laboral pelos pescadores artesanais e (iv) da ausência de repercussões negativas à proteção previdenciária e assistencial das comunidades diretamente envolvidas.

156. Anoto, por fim, que as solicitações de ingresso no feito, na condição de *amicus curiae*, serão objeto de ulterior decisão.

157. Em razão do seu teor, **dê-se ciência da presente decisão (i) aos requerentes das três ações; (ii) ao Governador e à Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso; (iii) ao INSS; (iv) à AGU; e (v) à PGR.**

**Publique-se.**

Brasília, 3 de julho de 2024.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator