SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3050 - RS (2021/0409553-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA − SLS. ESTADO ECOSSOCIAL DE DIREITO. PROTEÇÃO DOS OCEANOS E DOS SEUS RECURSOS NATURAIS. PESCA DA TAINHA COM REDES DE EMALHE ANILHADO. POLÍTICA PÚBLICA PESQUEIRA E AQUÍCOLA. FUNÇÃO NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. ORDENAMENTO DO USO ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. PRESSUPOSTOS, EFEITOS E LIMITE TEMPORAL DA SLS. ART. 4º, § 9º, DA LEI N. 8.437/1992.

1. A suspensão de liminar/sentença é providência excepcionalíssima, condicionada à concreta demonstração, pelo requerente, de que a iminente execução do pronunciamento judicial impugnado causa grave e iminente lesão ao interesse público e a bens jurídicos especialmente amparados pela legislação de regência, quais sejam, a *ordem*, a *saúde*, a *segurança* e/ou a *economia públicas* (art. 4º da Lei n. 8.437/1992). Destituída de natureza de recurso – inapta para substituí-lo ou adiantá-lo –, a decisão proferida na SLS não interfere ou reduz, nem muito menos suprime, a livre e estendida cognição das instâncias competentes (recursais ou não) sobre o litígio. Por isso, os juízos da causa não ficam presos ao quanto assentado na SLS, tendo irrestrita autonomia para apreciar e decidir as questões técnico-jurídicas da demanda, inclusive de modo absolutamente diverso.

2. O mar, os espaços naturais a ele associados e os seres vivos dele dependentes – ictiofauna, cetáceos, quelônios, flora marinha, praias, manguezais, corais, estuários, dunas, cordões arenosos, lagos e lagoas salinas, etc. – são simultaneamente *bens da União* e *bens do patrimônio ambiental* das presentes e futuras gerações. Nessa dupla qualificação, merecem proteção preventiva, precautória, efetiva e urgente, sobretudo em período de incertezas de toda ordem provocadas pela crise da biodiversidade e pela crise das mudanças climáticas. Trata-se de irrenunciável dever de tutela que sujeita tanto o legislador, o administrador e o juiz, como os agentes econômicos e o conjunto da população. Logo, inadmissível que a pesca, atividade das mais

Documento eletrônico VDA39445551 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIS FELIPE SALOMÃO Assinado em: 09/12/2023 19:13:40
Código de Controle do Documento: 00629249-824f-4a7c-b904-cf080fb0e08c

antigas e importantes, ameace a sobrevivência das espécies e de processos migratórios reprodutivos, utilize métodos e instrumentos contrários às boas práticas indicadas pela Ciência ou provoque dilapidação ou sobre-explotação, assim empobrecendo o amanhã ético, ecológico, cultural e econômico da humanidade.

3. A legislação ambiental é composta por uma pluralidade de fontes − normas constitucionais, legais e administrativas. Nesse sentido, o *Estado Ecossocial de Direito* não se resume a um Estado *legal* de Direito, pois lastreado, acima da lei, em preceitos constitucionais e, abaixo da lei, em normas administrativas. Essa potestade nomotética, encarregada ao Poder Executivo, além de em nada arranhar o princípio da separação dos poderes, representa condição estrutural e, portanto, imprescindível à efetiva consecução do rol amplíssimo de direitos e obrigações ambientais do ordenamento. Na defesa do meio ambiente e com maior razão no campo dos bens integrantes do patrimônio estatal, como é o mar e os recursos marinhos, o modelo de *Constituição normativa* depende, pois, não de possibilidades invulgares e *ad hoc*, mas de chamamento permanente à intervenção legiferante da administração. No Brasil e no mundo todo, mostra-se impossível, na prática, a aplicação da Constituição e das leis sem a edição de atos regulamentares de *desdobramento substancial, procedimental e organizativo*; de *integração de vazios normativos*; de *complementação* e de *pormenorização*. Cuida-se, em verdade, de poder normativo cujo escopo principal começa com a aplicação da lei, sim, mas que se casa com a imediata e direta efetivação de normas constitucionais garantidoras de direitos e fixadoras de deveres categóricos, muitas vezes com intenso e complexo conteúdo técnico (Resoluções do CONAMA e CONSEMAs, Portarias, Instruções Normativas, etc.).

4. À vista disso, **na hipótese dos autos, em tese, não sofre vício formal de origem Portaria sobre pesca editada pelos Ministérios competentes para tal**. Em análise superficial e provisória, nesta SLS afigura-se caracterizada potencial lesão à economia pública, na medida em que o juiz, ao que parece, substituiu a administração na execução da política pública pesqueira e aquícola, inclusive em relação a embarcações tipicamente artesanais e sem propósitos comerciais. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar, no geral, a decisão agravada. Importante realçar que aqui não se impede, inviabiliza ou enfraquece análise completa do mérito pelo Tribunal de apelação e pelo próprio STJ, instâncias que terão condições de, com abrangência, debruçar-se sobre as múltiplas questões deduzidas na ação civil pública. Em síntese, a parte agravante não apontou situações específicas ou dados concretos que, em SLS (e só no seu âmbito), efetivamente, pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer quanto ao reconhecimento de violação, em tese e em juízo não peremptório, de bens jurídicos resguardados pela legislação de regência.

5. A suspensão, nos termos do § 9º do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal ou até outro prazo fixado pelo Presidente do Tribunal. No caso sob exame, deve viger somente até o julgamento do recurso (AREsp n. 2.312.232/RS, Segunda Turma do STJ). Precedentes.

Agravo interno improvido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo no

Documento eletrônico VDA39445551 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIS FELIPE SALOMÃO Assinado em: 09/12/2023 19:13:40
Código de Controle do Documento: 00629249-824f-4a7c-b904-cf080fb0e08c

julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin acompanhando o Relator e os votos dos Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Sebastião Reis Júnior, Joel Ilan Paciornik, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz e João Otávio de Noronha, no mesmo sentido, por unanimidade, negar provimento ao agravo.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Maria Isabel Gallotti, Sebastião Reis Júnior, Joel Ilan Paciornik, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura e os Srs. Ministros Og Fernandes e Paulo de Tarso Sanseverino.

Aposentados os Srs. Ministros Felix Fischer e Jorge Mussi.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Luis Felipe Salomão.

Brasília, 04 de outubro de 2023.

LUIS FELIPE SALOMÃO
Presidente

HUMBERTO MARTINS
Relator

Documento eletrônico VDA39445551 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): LUIS FELIPE SALOMÃO Assinado em: 09/12/2023 19:13:40
Código de Controle do Documento: 00629249-824f-4a7c-b904-cf080fb0e08c

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3050 - RS (2021/0409553-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO HUMBERTO MARTINS**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

EMENTA

AGRAVO INTERNO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA − SLS. ESTADO ECOSSOCIAL DE DIREITO. PROTEÇÃO DOS OCEANOS E DOS SEUS RECURSOS NATURAIS. PESCA DA TAINHA COM REDES DE EMALHE ANILHADO. POLÍTICA PÚBLICA PESQUEIRA E AQUÍCOLA. FUNÇÃO NORMATIVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRESUNÇÃO RELATIVA DE LEGITIMIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. ORDENAMENTO DO USO ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS PESQUEIROS. AUTONOMIA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO. PRESSUPOSTOS, EFEITOS E LIMITE TEMPORAL DA SLS. ART. 4º, § 9º, DA LEI N. 8.437/1992.

1. A suspensão de liminar/sentença é providência excepcionalíssima, condicionada à concreta demonstração, pelo requerente, de que a iminente execução do pronunciamento judicial impugnado causa grave e iminente lesão ao interesse público e a bens jurídicos especialmente amparados pela legislação de regência, quais sejam, a *ordem*, a *saúde*, a *segurança* e/ou a *economia públicas* (art. 4º da Lei n. 8.437/1992). Destituída de natureza de recurso – inapta para substituí-lo ou adiantá-lo –, a decisão proferida na SLS não interfere ou reduz, nem muito menos suprime, a livre e estendida cognição das instâncias competentes (recursais ou não) sobre o litígio. Por isso, os juízos da causa não ficam presos ao quanto assentado na SLS, tendo irrestrita autonomia para apreciar e decidir as questões técnico-jurídicas da demanda, inclusive de modo absolutamente diverso.

2. O mar, os espaços naturais a ele associados e os seres vivos dele dependentes – ictiofauna, cetáceos, quelônios, flora marinha, praias, manguezais, corais, estuários, dunas, cordões arenosos, lagos e lagoas salinas, etc. – são simultaneamente *bens da União* e *bens do patrimônio ambiental* das presentes e futuras gerações. Nessa dupla qualificação, merecem proteção preventiva, precautória, efetiva e urgente, sobretudo em período de incertezas de toda ordem provocadas pela crise da biodiversidade e pela crise das mudanças climáticas. Trata-se de irrenunciável dever de tutela que sujeita tanto o legislador, o administrador e o juiz, como os agentes econômicos e o conjunto da população. Logo, inadmissível que a pesca, atividade das mais

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

antigas e importantes, ameace a sobrevivência das espécies e de processos migratórios reprodutivos, utilize métodos e instrumentos contrários às boas práticas indicadas pela Ciência ou provoque dilapidação ou sobre-explotação, assim empobrecendo o amanhã ético, ecológico, cultural e econômico da humanidade.

3. A legislação ambiental é composta por uma pluralidade de fontes − normas constitucionais, legais e administrativas. Nesse sentido, o *Estado Ecossocial de Direito* não se resume a um Estado *legal* de Direito, pois lastreado, acima da lei, em preceitos constitucionais e, abaixo da lei, em normas administrativas. Essa potestade nomotética, encarregada ao Poder Executivo, além de em nada arranhar o princípio da separação dos poderes, representa condição estrutural e, portanto, imprescindível à efetiva consecução do rol amplíssimo de direitos e obrigações ambientais do ordenamento. Na defesa do meio ambiente e com maior razão no campo dos bens integrantes do patrimônio estatal, como é o mar e os recursos marinhos, o modelo de *Constituição normativa* depende, pois, não de possibilidades invulgares e *ad hoc*, mas de chamamento permanente à intervenção legiferante da administração. No Brasil e no mundo todo, mostra-se impossível, na prática, a aplicação da Constituição e das leis sem a edição de atos regulamentares de *desdobramento substancial, procedimental e organizativo*; de *integração de vazios normativos*; de *complementação* e de *pormenorização*. Cuida-se, em verdade, de poder normativo cujo escopo principal começa com a aplicação da lei, sim, mas que se casa com a imediata e direta efetivação de normas constitucionais garantidoras de direitos e fixadoras de deveres categóricos, muitas vezes com intenso e complexo conteúdo técnico (Resoluções do CONAMA e CONSEMAs, Portarias, Instruções Normativas, etc.).

4. À vista disso, **na hipótese dos autos, em tese, não sofre vício formal de origem Portaria sobre pesca editada pelos Ministérios competentes para tal**. Em análise superficial e provisória, nesta SLS afigura-se caracterizada potencial lesão à economia pública, na medida em que o juiz, ao que parece, substituiu a administração na execução da política pública pesqueira e aquícola, inclusive em relação a embarcações tipicamente artesanais e sem propósitos comerciais. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar, no geral, a decisão agravada. Importante realçar que aqui não se impede, inviabiliza ou enfraquece análise completa do mérito pelo Tribunal de apelação e pelo próprio STJ, instâncias que terão condições de, com abrangência, debruçar-se sobre as múltiplas questões deduzidas na ação civil pública. Em síntese, a parte agravante não apontou situações específicas ou dados concretos que, em SLS (e só no seu âmbito), efetivamente, pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer quanto ao reconhecimento de violação, em tese e em juízo não peremptório, de bens jurídicos resguardados pela legislação de regência.

5. A suspensão, nos termos do § 9º do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal ou até outro prazo fixado pelo Presidente do Tribunal. No caso sob exame, deve viger somente até o julgamento do recurso (AREsp n. 2.312.232/RS, Segunda Turma do STJ). Precedentes.

Agravo interno improvido.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

Cuida-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, às fls. 1.058-1.073, contra decisão de fls. 1.044-1.054, a qual deferiu o pedido para sustar a decisão proferida no Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação n. 5011638-29.2019.4.04.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, até o trânsito em julgado do mérito da ação principal.

Alega que a determinação judicial que vedou à União a edição de normas relacionadas ao uso sustentável dos recursos pesqueiros sem observância do disposto no art. 12, § 2º, I, da Lei n. 13.502/2017 (obrigatória gestão conjunta entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) em nada é alterada com a posterior revogação decorrente da MP n. 870, de 1º/1/2019, convertida na Lei n. 13.844, de 18/6/2019.

Aduz que o comando judicial, impugnado por meio da suspensão, tem por objetivo tornar explícita a obrigação da União em editar normas acerca do uso sustentável dos recursos pesqueiros que versem sobre o esforço de pesca sustentável, os regimes de acesso, a captura total permissível, os períodos de defeso, as temporadas de pesca, os tamanhos de captura, as áreas interditadas ou de reservas, as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo, bem como acerca da proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques.

Assevera que, ainda que se admita a possibilidade de edição de novas normativas de acordo com a Lei n. 13.844/2019, a referida alteração legal da competência regulamentar não atingiria a eficácia da segunda obrigação determinada no comando judicial impugnado, que enfoca o controle do aumento de esforço da frota de emalhe anilhado sobre as agregações reprodutivas da tainha, com redes de cerco no corredor reservado à migração da espécie

Sustenta que a determinação do Poder Judiciário para estabelecer vedação ao aumento do esforço de pesca da tainha na modalidade de emalhe anilhado está embasada em estudos técnicos. Esses estudos demostram a insuficiência de adoção do controle por meio de cotas, uma vez que tal sistema não regulamentaria e restringiria a captura da espécie com redes de emalhe anilhada, modalidade de conhecido e aumentado potencial predatório.

Argumenta que a decisão agravada incorre em ponderação principiológica divorciada da realidade técnica apresentada nos autos, resultando em inadmissível retrocesso na proteção ambiental conferida à espécie, destacando que não há adequada proteção da economia pública sem a correlata promoção do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

A União, em contrarrazões ao agravo interno (fls. 1.078-1.082), assevera que a decisão suspensa inibe a aplicação de lei federal, sem declarar sua inconstitucionalidade e sem indicar a ilegalidade ou o desvio de finalidade da atuação administrativa, determinando que a administração pública se abstivesse de editar atos normativos acerca do uso sustentável dos recursos pesqueiros, sem a participação do Ministério do Meio Ambiente.

Sustenta que a decisão impugnada na suspensão implica, de forma equivocada, que a administração atue nos termos da revogada Lei n. 13.502, de 2017, que previa a *competência conjunta* na elaboração das normas da Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca e do Ministério do Meio Ambiente, desconsiderando a nova regulamentação trazida pela Medida Provisória n. 870, de 1º de janeiro de 2019, convertida na Lei n. 13.844, de 2019, que extinguiu a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca da Presidência da República, transferindo suas atribuições ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Aduz que há lesão à ordem pública, na sua acepção administrativa, na medida em que restaurou a competência conjunta da gestão dos recursos pesqueiros, expressamente revogada pela legislação vigente, substituindo-se ao legislador e ao administrador, infringindo o princípio da separação dos poderes.

Alega, ainda, que a obrigação determinada de controle do aumento de esforço da frota de emalhe anilhado sobre as agregações reprodutivas da tainha, que atua com redes de cerco no corredor reservado à migração da espécie, configura nítida ingerência do Poder Judiciário, segundo argumenta, no mérito da política a cargo do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Por fim, pontua que há graves *danos à economia pública*, conforme demonstrado na Nota Técnica n. 113/2021/DEPOP/SAP/MAPA, com prejuízos à arrecadação tributária e à comunidade local, tanto pescadores quanto os setores de alimentação e turismo.

É, no essencial, o relatório.

VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO HUMBERTO MARTINS (relator):

Sabe-se que a suspensão de liminar/sentença é providência excepcionalíssima, condicionada à concreta demonstração, pelo requerente, que a iminente execução do pronunciamento judicial impugnado causa grave lesão ao interesse

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

público e a bens jurídicos especialmente amparados pela legislação de regência, quais sejam, a *ordem*, a *saúde*, a *segurança* e/ou a *economia públicas* (art. 4º da Lei 8.437/1992). Destituída de natureza de recurso – inapta para substituí-lo ou adiantá-lo –, a decisão proferida na SLS não interfere ou reduz, nem muito menos suprime, a livre e estendida cognição das instâncias competentes (recursais ou não) sobre o litígio. Por isso, os juízos da causa não ficam presos ao quanto decidido na SLS, tendo irrestrita autonomia para apreciar e decidir as questões técnico-jurídicas da demanda, inclusive de modo absolutamente diverso.

Não tendo natureza jurídica de recurso, não propicia a devolução do conhecimento da matéria para eventual reforma. Sua análise deve restringir-se à verificação provisória e superficial de possível lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas, sem adentrar o mérito da causa principal, de competência das instâncias ordinárias.

Anoto, inicialmente, que o mar, os espaços naturais a ele associados, e os seres vivos dele dependentes – ictiofauna, cetáceos, quelônios, flora marinha, praias, manguezais, corais, estuários, dunas, cordões arenosos, lagos e lagoas salinas, etc. – são simultaneamente *bens da União* e *bens do patrimônio ambiental* das presentes e futuras gerações. Nessa dupla qualificação, merecem proteção preventiva, precautória, efetiva e urgente, sobretudo em período de incertezas de toda ordem provocadas pela crise da biodiversidade e pela crise das mudanças climáticas. Trata-se de irrenunciável dever de tutela que sujeita tanto o legislador, o administrador e o juiz, como os agentes econômicos e o conjunto da população. Logo, inadmissível que a pesca, atividade das mais antigas e importantes, ameace a sobrevivência das espécies e de processos migratórios reprodutivos, utilize métodos e instrumentos contrários às boas práticas indicadas pela Ciência, ou provoque dilapidação ou sobre-explotação, assim empobrecendo o amanhã ético, ecológico, cultural e econômico da humanidade.

O primeiro ponto a ser analisado é **se o Poder Executivo tem competência para editar normas de regulação da pesca ecologicamente sustentável**. **A resposta é positiva**.

A legislação ambiental é composta por uma pluralidade de fontes − normas constitucionais, legais e administrativas. Nesse sentido, o *Estado Ecossocial de Direito* não se resume a um Estado *legal* de Direito, pois lastreado, acima da lei, em preceitos constitucionais e, abaixo da lei, em normas administrativas. Diferentemente dos esquemas conceituais do superado modelo de Administração do Estado liberal, no traçado das *Constituições normativas*, como a brasileira, observa-se profuso e irresistível

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

exercício de *função normativa administrativa*. Esta potestade nomotética, encarregada ao Poder Executivo, além de em nada arranhar o princípio da separação dos poderes, representa condição estrutural e, portanto, imprescindível à efetiva consecução do rol amplíssimo de direitos e obrigações ambientais do ordenamento.

O desenho do Estado Ecossocial de Direito estampa, como direção e acréscimo à lei, preceitos constitucionais com força vinculante e de implementação incontinenti, que veiculam políticas e objetivos *globais* e *holísticos*, vocalizados por meio de numerosos, explícitos e cristalinos direitos e deveres. Conferem estes legitimidade e vigor à ação normativa da administração, aflorada como caminho para a concretização dos desideratos maiores do próprio legislador parlamentar. Na defesa do meio ambiente e com maior razão no campo dos bens integrantes do patrimônio estatal, como é o mar e os recursos marinhos, o modelo de Constituição normativa depende, pois, não de possibilidades invulgares e *ad hoc*, mas de chamamento permanente à intervenção legiferante da Administração.

Quando a norma constitucional ou legal decreta inequívocas *obrigações-fim* ou *obrigações-de-resultado* (valores e objetivos primordiais e compulsórios), seguramente cumpre à administração, excetuada vedação explícita, aprofundar ou mesmo delinear as *obrigações-meio*, de sorte a, por inteiro, viabilizar os *desígnios* pré-estabelecidos pelo legislador, pois, no *ambiente legislativo do ambiente natural*, coisa alguma se admite fique no discurso retórico ou vire letra morta. Eis aí o vasto espaço normativo da administração ambiental, potestade regulamentária insculpida na Constituição (função *originária*, por conseguinte, do Poder Executivo, enunciada pelo constituinte no art. 23, incisos VI e VII, acoplado às "incumbências" estatais listadas no art. 225, 1º, entre outros).

Convidada, às vezes, explicitamente na lei (o que não é requisito para o seu exercício), a potestade normativa justifica-se, entre outros motivos, pela incapacidade do legislador ordinário de estipular até os últimos detalhes a disciplina de uma dada matéria, daí se ater ao regramento do núcleo essencial do regime de obrigações e direitos. Realmente, no Brasil e no mundo todo, mostra-se impossível, na prática, a aplicação da Constituição e das leis sem a edição de atos regulamentares de *desdobramento substancial, procedimental e organizativo*; de *integração de vazios normativos*; de *complementação* e de *pormenorização*. A meta forçosa, certamente compreensível, é converter em operativos e eficazes preceitos constitucionais e legais pela via da potestade regulamentar, em situações nas quais esse múnus desponta, por razões de necessidade, bom senso, pragmatismo e outras tantas (reação rápida e pontual na atualização

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

emergencial, caráter hipertécnico ou plurifacetado da norma, etc.).

Por outro lado, parece evidente que a potestade nomotética da administração não se circunscreve à mera repetição supérflua da norma-mãe, tampouco se cinge a estabelecer meios instrumentais, ou à pura execução material da lei ou regulação técnica. Cuida-se, em verdade, de poder normativo cujo escopo principal começa com a aplicação da lei, sim, mas que se casa com a imediata e direta efetivação de normas constitucionais garantidoras de direitos e fixadora de deveres categóricos, muitas vezes com intenso e complexo conteúdo técnico (Resoluções do CONAMA e CONSEMAs, Portarias, Instruções Normativas, etc.).

Obviamente, a regulação administrativa ambiental, no que tange ao controle da juridicidade da sua intensidade e extensão, deve ser *secundum legem*, pressupondo congruência com os preceitos da Constituição e das leis, vale dizer, não pode contradizê-las ou atrofiá-las, sempre respeitando a ordenação básica da matéria pelo legislador parlamentar. Submete-se, para tanto, a *standards* de controle com base em cânones conhecidos: princípio da constitucionalidade e da legalidade, inclusive quanto ao respeito aos parâmetros e pisos *mínimos* de proteção; princípio da primazia ou preferência da lei (princípio *pro lege*); princípio da proibição de retrocesso (inclusive quanto a eventuais Planos de Gestão existentes); princípios da prevenção e da precaução; princípio *in dubio pro natura*.

Cito precedente de minha relatoria, na mesma linha:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. ANÁLISE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERRENO DE MARINHA. RESTINGA. COMPETÊNCIA DO CONAMA NA EDIÇÃO DE RESOLUÇÕES QUE OBJETIVEM O CONTROLE E A MANUTENÇÃO DO MEIO AMBIENTE. EDIFICAÇÃO EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. REVOLVIMENTO DE FATOS E PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. IRRETROATIVIDADE. APLICAÇÃO IMEDIATA.
> 1. A apreciação de suposta violação a princípios constitucionais não é possível na via especial, nem à guisa de prequestionamento, porquanto matéria reservada, pela Carta Magna, ao Supremo Tribunal Federal.
> (...)
> 6. Possui o CONAMA autorização legal para editar resoluções que visem à proteção do meio ambiente e dos

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

> recursos naturais, inclusive mediante a fixação de parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente.
> (...)
> Recurso especial improvido.
> (REsp n. 1.462.208/SC, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 6/4/2015.)

O segundo ponto a ser apreciado diz respeito à **pertinência do deferimento da SLS pela decisão ora agravada**.

No caso em tela, não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar os fundamentos da decisão impugnada de que ficou caracterizada a ocorrência de grave lesão aos bens amparados pela lei de regência, na medida em que se demonstrou que a condenação da União, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, de se abster de editar atos administrativos relacionados ao ordenamento do uso sustentável dos recursos pesqueiros, dentro de sua competência normativa.

Outrossim, não se conseguiu invalidar, no que importa, a fundamentação apresentada na decisão impugnada, de ocorrência de aparente grave lesão (juízo provisório) aos bens resguardados pela lei de regência, na medida em que o Poder Judiciário teria interferido na execução da política pública pesqueira e aquícola.

A simples alegação de que não foi provada lesão aos bens jurídicos da legislação de regência para o deferimento da suspensão, sem uma narração fática com comprovação do alegado, não revoga a fundamentação construída de verificação de lesão à ordem, à saúde e à economia públicas.

Ressalte-se, de toda sorte, que a suspensão, além de não se representar sucedâneo recursal, como já referido, não comporta dilação probatória para análise da matéria de fundo, que parece ser objetivo da parte agravante ao desejar discutir, neste incidente processual, o mérito do acerto ou não da postura administrativa tomada. Enfatize-se que a análise aqui feita é restrita à verificação da existência de violação de bens jurídicos da legislação de regência. Toda a discussão de mérito fica reservada ao Recurso Especial, já em tramitação no STJ.

Impende enfatizar, de toda forma, que os novos argumentos não invalidam a fundamentação já apresentada na decisão agravada, uma vez que continua hígido o raciocínio jurídico no sentido de que não pode haver interferência indevida do Poder Judiciário na esfera de competência do Poder Executivo, sem a caracterização de desvio de finalidade e outros vícios a parâmetros constitucionais, legais e principiológicos, que poderiam justificar uma tomada de decisão substitutiva. Evidentemente, a administração não pode tudo, devendo, em casos desse jaez, respeitar o princípio da proibição de

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

retrocesso, entre outros cânones do Direito Ambiental.

Na decisão agravada, afirmei que "a decisão que examina o pedido de suspensão não pode afastar-se totalmente do mérito da demanda de origem. É permitido um juízo mínimo de delibação a respeito da questão de fundo da ação originária, com o objetivo de verificar a plausibilidade do direito, tudo com o fito, por fim, de obstar que o instituto processual da suspensão de liminar e de sentença sirva indevidamente para a conservação de situações ilegítimas". Arrematei lembrando que não se pode "descurar da expertise da administração pública na área pesqueira e aquícola e de sua análise técnica com relação às consequências fáticas da prestação de tal atividade para a comunidade" e que "há também afronta à economia pública, porquanto foram descritas hipóteses, como se vê na Nota Técnica n. 113/2021/DEPOP/SAP/MAPA, que podem causar impactos negativos ao erário, com prejuízos à arrecadação tributária estatal, bem como prejuízos financeiros à comunidade de pescadores".

Em suma, **na hipótese dos autos, em tese, não sofre vício formal de origem Portaria sobre pesca editada pelos Ministérios competentes para tal**. Em análise superficial e provisória, nesta SLS afigura-se caracterizada potencial lesão à economia pública, na medida em que o juiz, ao que parece, substituiu a administração na execução da política pública pesqueira e aquícola, inclusive em relação a embarcações tipicamente artesanais e sem propósitos comerciais. Não foram apresentados argumentos robustos que pudessem infirmar, no geral, a decisão ora impugnada. Importante realçar que a presente decisão não impede, inviabiliza ou enfraquece análise completa do mérito pelo Tribunal de apelação e pelo próprio STJ, instâncias que terão condições de, com abrangência, debruçar-se sobre as múltiplas questões deduzidas na ação civil pública. Em síntese, a parte agravante não apontou situações específicas ou dados concretos que, em sede de SLS (e só aqui), efetivamente pudessem demonstrar que o comando judicial atual não deve prevalecer com relação ao reconhecimento de violação, em tese e em juízo não peremptório, de bens jurídicos resguardados pela legislação de regência.

Assim, deve ser mantida a decisão proferida às fls. 1.044-1.054, com ajustes de fundamentação apresentados pelo Ministro Herman Benjamin, em seu voto-vista, cujos efeitos devem viger até o julgamento do AREsp n. 2.312.232/RS pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo interno.

É como penso. É como voto.

Documento eletrônico VDA39445552 assinado eletronicamente nos termos do Art.1º §2º inciso III da Lei 11.419/2006
Signatário(a): HUMBERTO EUSTÁQUIO SOARES MARTINS Assinado em: 07/12/2023 19:03:35
Código de Controle do Documento: ce5f3d3f-2e25-49e2-a53c-b8a36ec196b7

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0409553-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt na SLS 3.050 / RS**

Números Origem: 50029266320144047101 50116382920194040000

PAUTA: 30/03/2022 JULGADO: 06/04/2022

Relator
Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Subprocuradora-Geral da República
Exma. Sra. Dra. LINDÔRA MARIA ARAÚJO

Secretária
Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
REQUERIDO	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo, pediu vista antecipada o Sr. Ministro Herman Benjamin.

Aguardam os Srs. Ministros Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Luis Felipe Salomão, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Sebastião Reis Júnior e Joel Ilan Paciornik.

Ausentes, justificadamente, a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura e os os Srs. Ministros Og Fernandes e Paulo de Tarso Sanseverino.

Licenciado o Sr. Ministro Felix Fischer.

Convocados os Srs. Ministros Sebastião Reis Júnior e Joel Ilan Paciornik.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Jorge Mussi.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0409553-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt na SLS 3.050 / RS**

Números Origem: 50029266320144047101 50116382920194040000

PAUTA: 30/03/2022 JULGADO: 20/04/2022

Relator
Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária
Bela. VANIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
REQUERIDO	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado o julgamento.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0409553-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt na SLS 3.050 / RS**

Números Origem: 50029266320144047101 50116382920194040000

PAUTA: 18/05/2022 JULGADO: 18/05/2022

Relator
Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária
Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
REQUERIDO	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado o julgamento.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0409553-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt na SLS 3.050 / RS**

Números Origem: 50029266320144047101 50116382920194040000

PAUTA: 15/06/2022 JULGADO: 15/06/2022

Relator
Exmo. Sr. Ministro **PRESIDENTE DO STJ**

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro JORGE MUSSI

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária
Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
REQUERIDO	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Adiado o julgamento.

AgInt na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 3.050 - RS (2021/0409553-0)

RELATOR	**:**	**MINISTRO PRESIDENTE DO STJ**
AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. AGRAVO INTERNO. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. PROTEÇÃO DO MAR. JUIZ PLANETÁRIO. POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AQUICULTURA E DA PESCA. LEI 11.959/2009. PESCA DA TAINHA NA MODALIDADE DE EMALHE ANILHADO. ANOMIA JURÍDICO-ECOLÓGICA. PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO.

HISTÓRICO DA DEMANDA

1. Trata-se de Suspensão de Liminar e de Sentença. Em primeiro grau, os pedidos formulados na Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal foram julgados parcialmente procedentes, com dois comandos autônomos dirigidos à União: a) ao editar atos normativos de ordenamento da fruição ecologicamente sustentável dos recursos pesqueiros, respeitar a *competência conjunta* do Ministério da Pesca e da Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; e b) na concessão/renovação das autorizações/permissões para a pesca da tainha (*Mugil liza*), observar uma série de restrições, inclusive vedação da pesca com redes de emalhe anilhado.

PROTEÇÃO JURÍDICA DO MAR E PESCA ECOLOGICAMENTE SUSTENTÁVEL

2. Os especialistas ensinam que a biosfera e a humanidade dependem, de maneira umbilical, dos oceanos, circunstância tão evidente quanto menosprezada por governantes e pela população, inclusive a litorânea. Somente nas últimas décadas do Século XX o ambiente marinho inseriu-se no *núcleo-duro* das questões proeminentes do Direito contemporâneo (o mar como realidade jurídico-ecológica), reação bem-vinda, embora tardia e até agora de progresso insuficiente. Muito dessa evolução legislativa se deve ao descrédito de facetas inexatas do saber tradicional, por séculos imputadas aos oceanos: inesgotabilidade natural (o mar sem fim), segregação dos ambientes continentais (a disjunção entre terra e oceanos e destes entre si), resiliência interminável e correlata imunidade à devastação antropogênica irreversível (o mar como antítese de fragilidade, capaz de repelir abusos e se autodepurar e regenerar).

3. A pesca predatória – industrial ou não, comercial ou não – encarna um dos comportamentos mais destrutivos no vasto e heterogêneo rol de atentados à integridade ecológica dos oceanos, rios, lagos e áreas úmidas, sinônimo simultaneamente de saque ao patrimônio público e de enfraquecimento das bases da comunidade da vida aquática.

4. Segundo a Lei 11.959/2009, é *objetivo* da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca "a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas

aquáticos" (art. 1°, inciso III). Além disso, o exercício da atividade pesqueira depende de "prévio ato autorizativo", que pode ser emitido unicamente (pressuposto obrigatório) se perpetuada "a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios de preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais" (art. 5°, *caput* e inciso I). Não bastassem esses dispositivos legais – férreos e inafastáveis cânones de controle –, o legislador previu, genericamente, a possibilidade de interdição transitória, periódica ou permanente da pesca, quando crucial à garantia "de espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados" e "do processo reprodutivo das espécies e de outros processos vitais para a manutenção e a recuperação dos estoques pesqueiros" (art. 6º, I e II). Por fim, estabeleceu, em *numerus apertus*, situações singulares em que "o exercício da atividade pesqueira é proibido", embargo absoluto e eficaz em si mesmo, sem possibilidade de exceção, classe na qual se incluem "petrechos, técnicas e métodos" considerados "predatórios" pelos *experts*, mesmo que omissa, contraditória ou até permissiva a norma administrativa então vigente (art. 6º, § 7º, *d*).

MAR E JUÍZES

5. Acelerada nas últimas décadas, a tragédia do mar demanda atenção imediata e ação urgente do Estado, inclusive do Judiciário. O despertar científico, ético e jurídico para a imprescindibilidade de cuidar do ambiente marinho, em seus múltiplos aspectos, haverá de influenciar não só o Direito, mas igualmente o ofício judicial. Trata-se de convocação inequívoca e enfática que provém não mais de apelos à sensibilidade e à lucidez episódicas de juízes isolados, mas de pronunciamentos peremptórios do legislador internacional e nacional. Numerosos entraves turvarão a mente do juiz ao decidir conflitos humanos por recursos naturais no Planeta Azul. Pela gravidade dos erros de julgamento que podem induzir, três deles de pronto chamam a atenção: ignorar os avisos da ciência, esperar a ocorrência do dano para só então intervir, e aceitar, como preço inevitável a pagar pela prosperidade econômica, a obliteração da comunidade da vida e de *habitat* aquáticos.

6. Até recentemente, história, cultura, obscurantismo e legislação deficiente contribuíam para que o Judiciário desse mínima ou nenhuma significância aos oceanos; traço previsível, pois *os juízes são produto e instrumento do seu tempo e do Direito do seu tempo*. A partir da Revolução Industrial, juízes se converteram – e, infelizmente, ainda o são em muitos países – em espectadores passivos ou, pior, em ingênuos auxiliares indiretos, primeiro da transmutação dos oceanos em lixeira do mundo; segundo, da extração irresponsável e predatória de seus tesouros, como se fossem depósito de riqueza eterna e sem proprietário, recursos livres e indefesos perante a voracidade insaciável de agentes estatais e privados dotados de avançada tecnologia de exploração e alcance planetários; terceiro, da impunidade de crimes em larga escala contra a comunidade da vida e *habitat* marinhos, especialmente no alto-mar, imunidade derivada tanto de regime jurídico atrofiado e incerto, como de ausência de jurisdição estatal – *anomia jurídico-ecológica marinha* (o mar sem lei), concepção siamesa da *anomia jurídico-ecológica terrestre* (a terra sem lei).

PODER NORMATIVO DA UNIÃO NA PESCA

7. Sobre o poder normativo da União no campo da pesca, *duas questões* estão postas na presente demanda: a) se teria a União competência para editar atos de disciplina da temática; b) sendo afirmativa a resposta, se poderia fazê-lo por ato

apenas do Ministério da Pesca e Aquicultura, com exclusão do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.

8. À União incumbe, sem dúvida, editar atos de disciplina da utilização ecologicamente sustentável dos espaços e recursos naturais, inclusive dos marinhos e da pesca em geral. A legitimidade do exercício dessa potestade depende de *requisitos formais e substantivos*. Entre eles – de tão intuitivo nem precisaria rememorar –, sobressai o condicionamento funcional do Estado a atuar *sempre para fortalecer e nunca para corroer* a custódia jurídica do meio ambiente e de seus elementos, já que são eles constitucional e legalmente tutelados com clareza e veemência.

9. Na esfera ambiental, jamais se admite que a Administração Pública, no desempenho de sua potestade regulamentar, direta ou indiretamente reduza o patamar constitucional/legal de tutela do meio ambiente, enfraqueça ou inviabilize a sua implementação. Toca-lhe, na direção inversa, estipular escudos *mais rigorosos e minuciosos* que os previstos especificamente na própria lei, na esteira do extenso mandamento da Constituição Federal. Não é outro o sentido da jurisprudência do STF: "Ao fixar *parâmetros mínimos* de proteção de um direito fundamental, a Lei nº 12.651/2012 não impede que as autoridades administrativas ambientais, mediante avaliação técnica, prevejam *critérios mais protetivos*. O que *não se pode é proteger de forma insuficiente ou sonegar completamente o dever de proteção* ... Bem compreendida, a Lei nº 12.651/2012 apresenta condições mínimas de parametrização das áreas de preservação permanente. Não ostenta necessariamente, todavia, eficácia preemptiva de atividade normativa do órgão ambiental que, no exercício legítimo de competência outorgada pelo legislador, *venha a impor, com base em critérios técnicos, controles mais rígidos*" (ADPF 747/DF, Rel. Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 10.1.2022, grifo acrescentado).

10. Atualmente, o poder administrativo normativo na pesca é de *competência conjunta*, prevista nos arts. 36, XIII, e 39, VI, da Lei 14.600/2023, promulgada após a decisão desta SLS, objeto do presente Agravo. Ao que parece, a controvérsia sobre esse ponto da SLS encontra-se *prejudicada*, diante da agora expressa previsão legal de gestão compartilhada entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima e o Ministério da Pesca e Aquicultura. Os dois Ministérios, unidos, até mesmo já editaram um novo ato, a Portaria Interministerial MPA/MMA n. 1/2023.

PESCA DA TAINHA COM REDES DE EMALHE ANILHADO

11. Quanto ao *segundo comando* da sentença – articulação de firmes critérios para a concessão/renovação das autorizações/permissões para a pesca da tainha (*Mugil liza*) na modalidade de emalhe anilhado –, como já há Recurso Especial distribuído ao STJ (AREsp 2.312.232/RS), *o provimento da SLS, nessa parte, não traz prejuízos irreversíveis*. Isso porque caberá à Segunda Turma do STJ, *caso o Recurso Especial possa ser conhecido*, analisar, sob todos os ângulos, a fiel convergência da Portaria impugnada ao inarredável dever constitucional e legal da União de assegurar efetivamente a ictiofauna, máxime a ameaçada de extinção, migratória ou a que sofra redução de estoques, prudência exacerbada em relação à *pesca industrial* (aberta ou disfarçada), cujos impactos, via de regra, são maiores do que a pesca desportiva e de subsistência. Em outras palavras, não será na alçada de SLS, em que se veda cognição de mérito da demanda, que se investigarão questões técnico-jurídicas envolvidas e se o ato

contestado reduz ou sonega, na prática, o dever de amparar esse importante componente do meio ambiente marinho ou se viola o *princípio da proibição de retrocesso*. Por outro lado, segundo a jurisprudência do STJ, o exame das matérias do fundo da demanda, *dependentes de prova técnica*, pertence às instâncias ordinárias, e não a Recurso Especial e Extraordinário, tampouco à SLS.

VALIDADE TEMPORAL DA SLS

12. Por derradeiro, fica a ponderação ao eminente Relator de que, na esteira de jurisprudência da Corte Especial, a abrangência temporal do deferimento da SLS perdure somente até o julgamento do aludido Agravo em Recurso Especial, já distribuído (AREsp 2.312.232/RS).

CONCLUSÃO

13. Ante o exposto, com sugestão de limitação dos efeitos temporais da SLS, **ACOMPANHO** o eminente Relator para, no principal, **negar provimento ao Agravo Interno**.

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. MINISTRO HERMAN BENJAMIN: Trata-se de pedido de Suspensão de Liminar e de Sentença – SLS proposto pela União contra acórdão da 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que, ao julgar Agravo Interno do Ministério Público Federal contra decisão que concedera efeito suspensivo ao recurso de Apelação, *restabeleceu a eficácia imediata da sentença* proferida em Ação Civil Pública.

Em primeiro grau, os pedidos formulados na Ação Civil Pública, em extensa e complexa petição inicial da Procuradora da República **Anelise Becker**, foram julgados parcialmente procedentes por meticulosa e exaustiva sentença do Juiz Federal **Adérito Martins Nogueira Júnior**, com dois comandos autônomos dirigidos à União: a) ao editar atos de ordenamento do uso ecologicamente sustentável dos recursos pesqueiros, respeitar a *competência normativa conjunta* do Ministério da Pesca e da Aquicultura e do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima; e b) na concessão/renovação das autorizações/permissões para a pesca da tainha (*Mugil liza*), observar uma série de restrições, inclusive vedação de redes de emalhe anilhado.

A Presidência do Superior Tribunal de Justiça deferiu o pedido para sustar os efeitos da decisão proferida no Pedido de Efeito Suspensivo à Apelação, então em trâmite no Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

No essencial, defende o Ministério Público Federal que a União não pode inovar no ordenamento da pesca da *tainha*, de forma a *ampliar a sua captura*. É que, segundo dados do IBAMA, o declínio de disponibilidade da *sardinha verdadeira* causou aumento do esforço da frota de pesca de cerco sobre a tainha a partir do ano 2000. Tudo impulsionado pela valorização e exportação das ovas de tainha durante o período de agregação e migração reprodutiva.

Em decorrência disso, já em 2004, a tainha foi classificada pelo Ministério do Meio Ambiente como *espécie sobrexplorada*, integrante do Anexo II da Instrução Normativa 5, de 21 de maio de 2004, o que exigiu a elaboração de Plano de Gestão, em prazo de cinco anos. Em 2013, a tainha foi reconhecida pelo ICMBio como *quase ameaçada de extinçã*o, o que torna razoáveis e imprescindíveis medidas duras voltadas a evitar o incremento de captura, não apenas pelo prisma do cuidado com a fauna (promoção do manejo ecológico da espécie e vedação de práticas que coloquem em risco sua função ecológica, consoante a letra expressa do art. 225, § 1ª, I e VII, da Constituição Federal), mas bem assim para garantir a sustentabilidade econômica da atividade pesqueira.

As informações prestadas pelo IBAMA ressaltam as dessemelhanças entre a *pesca com rede de emalhe*, tradicionalmente associada aos pescadores artesanais, e a *pesca com rede de emalhe anilhada*, modalidade introduzida no ordenamento da atividade pesqueira pela Instrução Normativa MPA 4/2013.

Segundo a Relatora do acórdão em questão, Desembaragadora Federal **Vânia Hack de Almeida** – magistrada experiente, admirada tanto pelo seu conhecimento jurídico, como pela prudência e comedimento que imprime aos seus julgados –, a pesca com redes de emalhe anilhado "usa o anilhamento para não ocorrer a fuga dos peixes, resultando na transformação de uma rede de emalhe de pesca passiva numa rede de cerco, ou seja, de pesca ativa a qual eleva a produtividade da captura e, por conseguinte, o impacto sobre a espécie, pois, ao cercar um cardume inteiro e retirá-lo, são atingidas também as tainhas em reprodução. O histórico do permissionamento da pesca na modalidade de emalhe anilhado demonstra que a União, principalmente por meio do Ministério da Pesca e Aquicultura, deixou de normatizar a atividade de pesca da tainha de acordo com o objetivo de menor esforço

sobre a espécie, em *verdadeiro retrocesso* na proteção desta" (grifei).

1. Despertar para a importância dos oceanos

Saliento, inicialmente, que os termos *oceano* e *mar* são aqui utilizados um pelo outro, sem apego às sabidas diferenças técnicas, indistinção aliás comum no Direito nacional e internacional (p. ex., na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982).

Como já observei em outras oportunidades, interligando os continentes e cobrindo cerca de 70% da superfície da Terra, os oceanos – Pacífico, Atlântico, Índico, Antártico e Ártico – são artificialmente divididos na geografia, cartografia, nas referências jurídicas e no imaginário popular. Ao certo, cuida-se de um *único e vasto sistema marinho global* em simbiose incessante com a atmosfera e os ambientes terrestres, uma colossal aura hídrica que circunda o Planeta e rege o seu ciclo hidrológico, provendo *habitat* para incontáveis espécies, que vão dos maiores animais conhecidos (baleias) a fitoplâncton e seres microscópicos, muitos nem sequer identificados e catalogados pela ciência.

Os especialistas ensinam que a biosfera e a humanidade dependem, de maneira umbilical, do espaço marinho, circunstância tão evidente quanto menosprezada por governantes e pela população, inclusive a litorânea. Invisibilidade que muito elucida o desprestígio cotidiano, até jurídico, de que ainda padece aos olhos da maioria (a não ser pelo enfoque paisagístico e turístico, enfatizado na publicidade de atividades e empreendimentos imobiliários e de lazer). Essa atitude certamente há de preocupar: *se poucos conhecerem o valor do mar, poucos o respeitarão; e se poucos o respeitarem, poucos por ele pugnarão*.

Na medida em que melhor pesquisamos e aprimoramos nosso saber sobre os oceanos, mais nos apercebemos de que a vida marinha acha-se submetida a numerosos perigos existenciais, de consequências inescrutáveis. Não constitui, pois, exagero ou clichê, sob o ângulo dessa estreita interligação, proclamar que o futuro da biosfera e da humanidade subordina-se à abrangência, à sinceridade e ao grau de eficácia com que o Direito zela pelos oceanos. Empenho que não deve ser inferior ao que dedicamos à contaminação antropogênica da atmosfera (poluição do ar e emissões de gases do efeito estufa, p. ex.) e à erosão de

recursos naturais continentais e insulares (florestas, fauna, rios e lagos, solo, p. ex.).

Sob a perspectiva jurídica, nada há de insólito nesse olhar holístico, dado que a ambição suprema, embora nem sempre explicitamente declarada, do Direito Ambiental – no conjunto de seus domínios, do macro da regulação internacional ao micro da regulação local – incorpora a salvaguarda do meio *ambiente planetário*, a totalidade dos seus elementos e processos bióticos e abióticos.

2. Colapso dos oceanos e desafios da regulação jurídica

A fisionomia jurídico-ecológica universalista convive, no Direito Ambiental, com *regimes normativos hiperespecializados*, que focam componentes singulares da biota, dos elementos abióticos, dos processos ecológicos e das atividades humanas. Contudo, insensato seria, nessa sopa legislativa, jurisprudencial e institucional fragmentária, amiúde incongruente e caótica, enfatizar ou priorizar – a não ser em hipóteses excepcionais – a tutela de um peculiar e circunscrito recurso natural com preterição dos restantes, tanto mais em contexto de incerteza científica ou de conhecimento incompleto.

O enredo jurídico e judicial não escapa à inconveniência de, para enfrentar corretamente um problema, ser obrigado a sopesar, em acréscimo a causas diretas, fatores indiretos e sinergias, adversidade amplificada quando se navega sem marcos infalíveis de orientação técnica. Lapsos informativos, tão comuns no Direito Ambiental, embaraçam a apreensão adequada da problemática e ensejam ação descoordenada e ineficaz, quer por dissonância temática, quer por confinamento geográfico ou de jurisdição.

À luz dessa moldura universalista, notório que o colapso dos oceanos repercutirá no ambiente terrestre e atmosférico. Assinale-se que, na direção inversa, fora deles se localizam muitas das fontes e condutas antropogênicas de degradação marinha: despejo, no mar ou em rios que nele deságuam, de efluentes domésticos e industriais *in natura* ou com tratamento deficiente; sedimentação e deterioração por excesso de nutrientes advindo da agricultura e desmatamento; lançamento de milhões de toneladas de resíduos plásticos; captura insustentável dos estoques pesqueiros; destruição de *habitat* natural, como corais, manguezais

e dunas, na e para utilização por atividades potencialmente depredadoras, como pesca, carcinicultura, moradia, portos e vias de comunicação, e lazer; poluição, inclusive sonora, proveniente de embarcações e investigação sísmica; geração de gases, associados à acidificação e às mudanças climáticas; apossamento privado e ocupação anárquica da zona costeira.

São agressões que, em espiral de impactos cumulativos, com frequência superam a capacidade de suporte do ecossistema, ao ponto de a degradação se tornar, total ou parcialmente, irreversível, ao se quebrar a resiliência e enfraquecer complexos mecanismos ecológicos envolvidos. É consenso científico que, ao se combinarem essas pressões massivas, delas pode redundar um coquetel explosivo de ameaças fatais para a nossa saúde e a de organismos marinhos (p. ex., contaminação por substâncias tóxicas e perigosas em toda a cadeia alimentar marinha, do fitoplâncton aos peixes e crustáceos que comemos, com destaque para o processo de *biomagnificação*). Numa palavra, essas tensões heterogêneos produzem, isoladamente ou em interação entre si, efeitos negativos cumulativos e cíclicos, ora na flora e fauna, ora na estrutura físico-química dos oceanos, com abalos deletérios imensuráveis em serviços ecológicos imprescindíveis aos seres humanos, alguns exaltados no mercado (peixes, p. ex.) e outros sem precificação econômica (produção de oxigênio e geração de chuvas, p. ex.), mas nem por isso menos insubstituíveis à vida, saúde, segurança alimentar e recreação das pessoas, e também à biodiversidade, à estética natural, à indústria e ao comércio.

Logo, a tragédia do mar, acelerada nas últimas décadas, demanda atenção imediata e ação urgente do Estado, inclusive dos juízes.

3. Visão antiga e ultrapassada: os oceanos como coisas fora do comércio

Desde eras ancestrais, o mar incitou, nos povos, fortes e contraditórios sentimentos, com prognosticáveis reflexos no Direito. A um, temor e adoração em virtude de seus mistérios e calamidades inesperadas e, seguidamente, fatais. A dois, apreço como fonte de alimento (peixes, crustáceos, algas), reservatório de riquezas (pérolas, corais e pigmentos

de alta cotação, como a púrpura tíria, comercializada a preço de ouro pelos fenícios de Tiro e outras cidades do Mediterrâneo) e espaço primordial para a navegação, comércio, comunicação e, desafortunadamente, para a guerra. A três, alheamento coletivo, já que, por se estender além do horizonte e faltar-lhe dono com nome e sobrenome, haveria de perdurar para sempre e para todos indistintamente.

Sob esse pano de fundo de significações culturais contraditórias, não admira que, a contar das primeiras regras escritas, os oceanos sejam preteridos e, no último século, mundialmente agredidos, no rastro de carência ou deficiência legislativa ou em violação ostensiva a leis em vigor. Sem embargo de doutrinadores, normas e códigos antigos terem-se ocupado *a latere* da temática e malgrado sua enorme relevância econômica, social e bélica, o certo é que o mar e os seus recursos não afloravam exatamente como matéria-prima medular para o Direito. Alienação escusável, entre outros motivos, pelo fato de juristas e legisladores, por tradição, propenderem a concentrar suas reflexões inquisitivas sobre atributos da condição humana e elementos da Natureza associados intimamente ao indivíduo e a bens materiais privados ou privatizáveis. Uma tendência que corresponde à impressão, fruto da experiência e ainda válida na atualidade, de que a maioria dos conflitos cotidianos irrompe nessa faixa de valores capitais da personalidade e do patrimônio.

Impossível assimilar plenamente o quadro presente de regulação do mar (no *common law* e *civil law*) sem rememorar o Direito Romano – origem remota do modo de enxergá-lo no esquema jurídico ocidental –, pois, nele, o mar era considerado *coisa fora do patrimônio* das pessoas. Segundo as *Institutas*, as coisas "ou estão em nosso patrimônio, ou fora dele", acrescentando (Inst. II, 1) que "São comuns a todos" "o ar, a água corrente, o mar e portanto as praias" (Cf. *Institutas do Imperador Justiniano*, Edição Bilingue, tradução revista de Clovis Natalini de Oliveira, São Paulo, Edições e Publicações Brasil Editora, 1952).

Na distinção tradicional, realçado o peso dos romanos, repita-se, o mar comporia a categoria das coisas fora do comércio – também chamadas de *res extra patrimonium* segundo Gaius (Inst. II, 1) e Justiniano (Inst. II, 1) –, não "suscetíveis de apropriação privada" (M. J. Cornil, *Droit Romain. Traité Élémentaire. Des Droits Réels et des Obligations*, Bruxelles, Bruylant, 1885, p. 21). Ou seja, aquelas que, "pela sua natureza ou pela

sua afetação", se acham subtraídas "aos atos da vida jurídica e em especial não são suscetíveis de alienação", gravadas, então, de "inalienabilidade absoluta" (Raymond Monier, *Manuel Élémentaire de Droit Romain*, Tome Ier, Paris, Montchrestien, 1947, p. 343). Classificavam-se em *duas famílias*. Primeiro, *res divinis juris*, imunes à propriedade individual por motivos de ordem religiosa; segundo, *res humani juris*, imunes à propriedade individual por estarem afetadas ao gozo de quem quer que seja ou por pertencerem a uma coletividade. As Institutas subdividem triplamente estas últimas (II, 1, 1-6): *res communes omnium*, *res publicae* e *res universitatis*. Nas três nos deparamos com as mesmas qualidades: "não podem pertencer a um particular", todas as pessoas detêm sobre elas "um direito de uso", daí se reputar o pescador "proprietário de sua pesca", prática passível, no entanto, de limitação ou interdição por "regulamentos públicos" (Frédéric Girard, *Manuel Élémentaire de Droit Romain*, Paris, Librairie Arthur Rousseau, 1924, pp. 251-252).

No mar, qualquer um poderia "exercer os direitos de navegação e pesca", mas sem que, dessa forma, se transformasse em "objeto de um direito exclusivo" (C. Accarias, Tome Premier, Seconde Partie, *Précis de Droit Romain*, Paris, Librairie Cotillon, 1886, p. 504). Eis aí a face jurídica do "mito da inesgotabilidade dos recursos naturais", que, além de se infiltrar profundamente no Direito ocidental, também contagiou a produção literária clássica (Paolo Fedeli, *La Natura Violata: Ecologia e Mondo Romano*, Palermo, Sellerio Editore, 1990, p. 51).

Se o "ar e o mar", entre outras coisas, eram percebidos – vítimas do individualismo e do patrimonialismo extremados – como "fora do campo do Direito Privado, e fora do comércio" (Michel Villey, *Le Droit Romain*, Paris, Presses Universitaires de France, 1949, p. 70), não surpreende que, no transcorrer dos séculos, se tenham convertido, ainda que veladamente em *estirpes jurídicas de segunda classe, quase alienígenas normativos*. Uma visão que se mantém, não obstante alertas de juristas contemporâneos – como Nilufer Oral, renomada especialista no assunto – de que "o mar não é fonte de riqueza infinita; recursos vivos são exauríveis e em alguns casos foram ou estão à beira de completo esgotamento" (Nilufer Oral, *The ocean in the 21st Century*, *in* Marta Chantal Ribeiro e Wagner Menezes, Organizadores, *Direito do Mar: Regulamentação Normativa dos Espaços Marítimos*, Belo

Horizonte, Arraes Editores, 2020, p. 3).

Preceitos legais e proposições doutrinárias como esses, inerentes ao sistema romano e herdados pelo Código Civil francês de 1804, concorreram para influente concepção – até hoje arraigada na cultura jurídica ocidental – que fomenta perplexidade, quando não atiça franca hostilidade, na regulação de objetos naturais erroneamente reputados pelo saber convencional como *inesgotáveis*, *inapropriáveis*, *inalienáveis* e *indestrutíveis*, consequentemente *fora do comércio e fora do Direito Privado* (justamente o caso do mar).

Mais do que exclusivamente jurídica, tal compreensão equivocada permeava os variados repartimentos do conhecimento. O poderoso pensamento de que o mar seria discrepante da terra firme manteve-se mesmo quando "a pesca e o comércio se expandiram", fazendo com que continuemos a imaginá-lo "como um lugar onde pessoas e nações devem ser livres para ir e vir a seu bel-prazer e que deve estar à nossa disposição para explorá-lo. Talvez isso explique por que temos sido tão relutantes em defender o mar. Em terra, áreas protegidas proliferaram *pari passu* ao crescimento das populações humana", algo díspar do que acontece no ambiente marinho (Callum Roberts, *The Unnatural History of the Sea*, London, Island Press, 2007, p. 367).

4. Regulação contemporânea do ambiente marinho

O Direito Ambiental sofre de *maldição da fantasia*, um fosso de efetividade a separar ideal e realidade – muito mudar na teoria para pouco mudar na prática. O *gap* de implementação no cuidado jurídico com os oceanos é deveras calamitoso. A boa notícia é que nas últimas décadas do Século XX o ambiente marinho inseriu-se no *núcleo-duro* das questões proeminentes do Direito contemporâneo (o mar como realidade jurídico-ecológica), reação bem-vinda, embora tardia e até agora de progresso insuficiente. Muito dessa evolução normativa se deve ao descrédito de facetas inexatas do saber tradicional, por séculos imputadas aos oceanos: inesgotabilidade natural (o mar sem fim), segregação dos ambientes continentais (a disjunção entre terra e oceanos e destes entre si), resiliência interminável e correlata imunidade à devastação antropogênica irreversível (o mar como antítese de

fragilidade, capaz de repelir abusos e se autodepurar e regenerar).

De inspiração ético-científica avultada a partir dos anos de 1960, tamanha metamorfose conceitual do *patrimônio público* – aplicável ao mar e à multidão de outros bens coletivos e intergeracionais – haveria de, sem rodeios, repercutir na regulação internacional e nacional, acarretando *rearranjo da hierarquia de predicados dorsais do Direito* e *redesenho teórico dos bens jurídicos* por ele reconhecidos. Em período de circulação facilitada e massificada de informações, essa mutação muito deve ao fortalecimento da consciência ambiental, impulsionada pelo aumento e popularização do conhecimento científico acerca do consortismo do mar com três fenômenos marcantes, desafios sinistros da nossa época, de magnitude e emergência globais: a *crise da poluição*, a *crise da biodiversidade* e a crise *das mudanças climáticas*.

5. O mar e os juízes

Se os oceanos desempenham papel tão fundamental à e na vida planetária, ampará-los haverá de constituir, obviamente, incumbência central e inafastável do ofício do legislador, do administrador e do juiz. A asserção vem a calhar notadamente no que concerne aos tribunais, já que, até recentemente, história, cultura, obscurantismo e legislação deficiente contribuíam para que o Judiciário desse mínima ou nenhuma significância aos oceanos; traço previsível, pois *juízes são produto e instrumento do seu tempo e do Direito do seu tempo*. São herdeiros de arcaico dogma que nos legaram os juristas romanos, ótica segundo a qual o mar, em realidade, não expressava *bem jurídico* propriamente dito, uma vez que sua condição de coisa comum às pessoas indefinidamente (*res communes omnium*), ao invés de colocá-lo no topo da pirâmide dos valores mais nobres do ordenamento, o distanciava do coração do Direito Privado.

Não obstante outras causas e sem querer isentar os juristas e suas doutrinas de responsabilidade pelo atual estado lamentável dos oceanos, muito do descaso legislativo, administrativo e judicial advém de lacuna de conhecimento científico, que ensejou um aparato normativo e uma jurisprudência indiferentes à necessidade de salvaguardar a integridade

ecológica do ambiente marinho e da zona costeira. À vista disso, dispensável dom de profetisa para antever que aos tribunais, como árbitros finais de disputas pelo uso do patrimônio natural, restaria confirmar e legitimar ataques de qualquer tipo ao mar.

Com efeito, a partir da Revolução Industrial, juízes se converteram – e, infelizmente, assim o é em várias jurisdições – em espectadores passivos ou, pior, em ingênuos auxiliares indiretos, primeiro de transmutação dos oceanos em lixeira do mundo; segundo, de extração irresponsável e predatória de seus tesouros, como se fossem depósito de riqueza eterna e sem proprietário, recursos livres e indefesos perante a voracidade insaciável de agentes estatais e privados dotados de avançada tecnologia de exploração e alcance planetário; terceiro, de impunidade de crimes em larga escala contra a comunidade da vida e *habitat* marinhos, especialmente no alto-mar, imunidade derivada tanto de regime jurídico atrofiado e incerto, como de ausência de jurisdição estatal – *anomia jurídico-ecológica marinha* (o mar sem lei), concepção siamesa da *anomia jurídico-ecológica terrestre* (a terra sem lei).

Na falta de legislação adequada e de tribunais de olhos abertos, não espanta que, afastados casos excepcionais, a fúria humana contra o mar – vale dizer, a subtração e o aniquilamento do patrimônio ecológico pertencente à coletividade e às gerações futuras – praticamente não conste do repertório de jurisprudência de Cortes Supremas nacionais (constitucionais ou não) e estaduais/provinciais, mesmo em países com extenso mar territorial, como o Brasil. De cara, tal diagnóstico sugere que o despertar científico, ético e jurídico para a imprescindibilidade de custodiar o ambiente marinho, nos seus múltiplos aspectos, haverá de influenciar não só o Direito, mas igualmente o ofício judicial.

Trata-se de convocação inequívoca e enfática que provém não mais de apelos à sensibilidade e à lucidez episódicas de juízes isolados, mas de pronunciamentos peremptórios do legislador internacional e nacional. Quem contempla a contaminação por plástico nas regiões mais remotas dos oceanos ou o arrasamento atroz do litoral, impossível não perceber que chegamos realmente ao fim: confio que, com a ajuda do Direito e dos juízes, seja o fim de uma era de selvageria e incúria contra o mar, e não o fim do mar integral, dádiva da Natureza de que a humanidade intensamente usufrui.

Numerosos entraves turvarão a mente do juiz ao decidir conflitos humanos por

recursos naturais no Planeta Azul. Pela gravidade dos erros de julgamento que podem induzir, três deles de pronto chamam a atenção: ignorar os avisos da ciência; esperar a ocorrência do dano para só então intervir; e aceitar, como preço inevitável a pagar pela prosperidade econômica, a obliteração da comunidade da vida e de *habitat* aquáticos.

Mas há outros riscos na missão do juiz, submetido a regras espaciais estreitas de jurisdição e competência. O maior deles talvez seja o de – reconhecida a união ecológica permanente entre os elementos do meio ambiente – manejar, no caso concreto, o irrefutável *encadeamento do mar com tudo e com todos*. Dificuldades intensificadas quando a legislação vigente, produto de momento histórico distinto, se expressar mediante ilhas ou feixes normativos anacrônicos, formal e aparentemente estanques ou em cacofonia perturbadora do descortino judicial.

Em cenário desse calibre, na análise de fatos e remédios jurídicos vinculados à degradação marinha antropogênica ganha realce o esforço judicial para efetuar *correlações teleológicas, principiológicas e técnicas* pertinentes, arrimadas na lei, na ética ecológica e no conhecimento científico. Ademais, no julgamento de litígios atinentes à tutela da fauna, flora e outras partículas da vida dos oceanos, cautela extrema se deve ter para incorporar a dimensão da paisagem, da desordem urbanística na ocupação costeira e da poluição, tudo sob o guarda-chuva do sistema climático e do sistema da biodiversidade da Terra. Verdadeiramente, não é pouco o que se requer do *juiz planetário*.

6. Pesca predatória

O Século XX assistiu a uma intensificação da pesca "sem precedente na história dos oceanos", com o emprego de tecnologias que deixam os organismos "sem lugar para se esconder", à exceção de áreas protegidas, como Parques marinhos (Callum Roberts, *Ob. cit.*, p. 367). A pesca predatória – industrial ou não, comercial ou não – retrata um dos comportamentos mais destrutivos do rol heterogêneo de atentados à integridade ecológica dos oceanos, rios e lagos, sinônimo de saque ao patrimônio público e de enfraquecimento das bases da comunidade da vida aquática.

No Brasil, temos legislação recente e de boa qualidade a disciplinar a atividade pesqueira.

Segundo a Lei 11.959/2009, é *objetivo* da *Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca* "a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos" (art. 1°, inciso III). Além disso, o exercício da atividade pesqueira depende de "prévio ato autorizativo", que pode ser emitido unicamente (pressuposto obrigatório) se assegurada "a proteção dos ecossistemas e a manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios de preservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais" (art. 5°, *caput* e inciso I).

Não bastassem esses dispositivos legais – férreos e inafastáveis cânones de controle –, o legislador previu, genericamente, a possibilidade de interdição transitória, periódica ou permanente da pesca, quando crucial à garantia "de espécies, áreas ou ecossistemas ameaçados" e "do processo reprodutivo das espécies e de outros processos vitais para a manutenção e a recuperação dos estoques pesqueiros" (art. 6º, I e II).

Por fim, o legislador estabeleceu, em *numerus apertus*, situações singulares em que "o exercício da atividade pesqueira é proibido", embargo absoluto e eficaz em si mesmo, sem possibilidade de exceção, classe na qual se incluem "petrechos, técnicas e métodos" considerados "predatórios" pelos *experts*, mesmo que omissa, contraditória ou até permissiva a norma administrativa então vigente (art. 6º, § 7º, *d*).

7. Poder normativo da União em matéria de pesca

Sobre o poder normativo da União na pesca, *duas questões* estão postas na presente demanda: a) se teria a União competência para editar atos de disciplina da temática; b) sendo afirmativa a resposta, se poderia fazê-lo por ato *apenas* do Ministério da Pesca e Aquicultura, com *exclusão* do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.

À União incumbe, sem dúvida, editar atos normativos de disciplina da utilização ecologicamente sustentável dos espaços e recursos naturais, inclusive dos marinhos e da pesca. A legitimidade do exercício dessa potestade depende de *requisitos formais e*

substantivos. Entre eles – de tão intuitivo nem precisaria rememorar – sobressai o condicionamento funcional do Estado a atuar *sempre para fortalecer e nunca para corroer* a custódia jurídica do meio ambiente e de seus elementos, já que são eles constitucional e legalmente tutelados com clareza e veemência.

Veja-se julgado do STJ:

> No Direito brasileiro os chefes do Poder Executivo podem regulamentar a lei por meio de Decreto, facultando-se, ademais, à autoridade administrativa editar atos normativos administrativos gerais – como Portarias e Resoluções – com o intuito de disciplinar e instrumentalizar a boa aplicação da legislação que lhes é superior. Em ambos os casos as normas administrativas editadas não precisam, pois seria um desperdício de tempo e papel, repetir, palavra por palavra, o que está na lei, desde que respeitem seus limites, principiologia, estrutura e objetivos. No que tange a essas normas administrativas, plenamente compatíveis com o regime constitucional brasileiro, cabe detalhar as obrigações e direitos estabelecidos na lei.
>
> (Resp 1.551.150/AL, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 21/3/2016).

Entre vários outros, colaciono mais um precedente, aqui aplicável analogicamente:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APLICAÇÃO DE MULTA ADMINISTRATIVA. INFRAÇÃO A RESOLUÇÕES DA ANTT. EXERCÍCIO DO PODER NORMATIVO CONFERIDO ÀS AGÊNCIAS REGULADORAS. LEGALIDADE.
>
> 1. Cuida-se, na origem, de exceção de pré-executividade, por meio da qual se apontou a ilegalidade das Resoluções 233/2003 e 579/2004 da Agência Nacional de Transporte Terrestre (ANTT), normas em que se fundou a multa objeto da execução.
>
> 2. Na sentença, foi acolhida a exceção de pré-executividade, e extinto o feito sem resolução de mérito. O Tribunal de origem manteve a sentença que extinguiu a execução.
>
> 3. As agências reguladoras foram criadas com o intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando a elas competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessa forma, não se vislumbra ilegalidade na aplicação da penalidade pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar, amparado na Lei 10.233/2001.
>
> 4. A questão a respeito da validade jurídica dos atos normativos infralegais expedidos pelas Agências Reguladoras não é nova no Superior Tribunal de Justiça, já tendo sido, por diversas vezes, apreciada.
>
> 5. No sentido da tese acima apresentada, recente julgamento da

> Primeira Turma no AgInt no REsp 1.620.459/RS, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, DJe 15.2.2019: "Consoante precedentes do STJ, as agências reguladoras foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação. Dessarte, não há ilegalidade configurada, na espécie, na aplicação da penalidade pela ANTT, que agiu no exercício do seu poder regulamentar/disciplinar, amparado na Lei 10.233/2001 (REsp 1.635.889/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/12/2016). Precedentes: REsp 1.569.960/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 19/5/2016; AgRg no REsp 1.371.426/SC, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe de 24/11/2015".
>
> 6. Na mesma linha, segue precedente da Segunda Turma no AgRg no AREsp 825.776/SC, de relatoria do Ministro Humberto Martins, DJe 13.4.2016: "Não há violação do princípio da legalidade na aplicação de multa previstas em resoluções criadas por agências reguladoras, haja vista que elas foram criadas no intuito de regular, em sentido amplo, os serviços públicos, havendo previsão na legislação ordinária delegando à agência reguladora competência para a edição de normas e regulamentos no seu âmbito de atuação".
>
> 7. Ainda, citam-se as seguintes decisões: REsp 1.685.473, Ministro Napoleão Nunes Mais Filho, DJe 3/10/2019; REsp 1.625.789-RS, Ministro Herman Benjamin, DJe 18.102016.
>
> 8. Como se vê, a Corte de origem, ao decidir que houve o extrapolamento do poder regulamentar – "Resolução-ANTT nº 233/2003 não poderia, a pretexto de regulamentar a Lei n° 10.233/01, passar a descrever hipóteses de infrações administrativas e fixar valores das penalidades violando o princípio da reserva legal" –, destoa da jurisprudência pátria, que afirma ser legal a aplicação de multa por infração a obrigação imposta por resolução editada pelas agências reguladoras, entre elas a ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres, tendo em vista a Lei 10.233/2001, que assegura seu exercício de poder normativo.
>
> 9. Recurso Especial provido. (REsp 1.807.533/RN, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4/9/2020).

Em outro julgado da Segunda Turma, de relatoria da sempre lembrada Ministra **Eliana Calmon**, fez-se referência à evolução doutrinária nesse campo, com longa citação, aqui transcrita, de José dos Santos Carvalho Filho (*O poder normativo das Agências Reguladoras*, *in* Alexandre Santos de Aragão, coordenador, Rio de Janeiro, 2006, pp. 81-85):

> A grande discussão em torno do denominado 'poder normativo' das agências reguladoras teve origem nas atribuições conferidas a essas novas autarquias de controle, entre as quais despontava a de editar normas gerais sobre o setor sob seu controle.
>
> (...)
>
> Sobre a atividade regulatória é justo reconhecer que o sistema, nos moldes como foi introduzido, em decorrência da reforma administrativa do Estado,

> não se situa dentro dos padrões clássicos de atuação de órgãos administrativos no exercício de poder normativo. Mas – também é oportuno realçar – não traduz, em nosso entender, nenhuma revolução no sistema tradicional, mas, ao contrário, estampa mero resultado de uma evolução natural no processo cometido ao Estado de gestão dos interesses coletivos.(...)
>
> Não se pode negar que os fenômenos que se instalaram no mundo contemporâneo – como, por exemplo, a globalização, as novas tecnologias, os avanços da informática, a complexidade dos novos serviços públicos – não poderiam mesmo ser enfrentados com as velhas e anacrônicas munições estatais. O Estado, como bem salientava Jèze, tem que andar lado a lado com a dinâmica da evolução social, de modo que, criadas novas realidades, deve o Estado adequar-se a elas, aparelhando-se de forma eficiente e completa para satisfazer o interesse da coletividade. Aqui o conservadorismo deve ceder lugar à inovação, dentro, é claro, dos paradigmas traçados na lei constitucional.
>
> Por conseguinte, não nos parece ocorrer qualquer desvio de constitucionalidade no que toca ao poder normativo conferido às agências. Ao contrário do que alguns advogam, trata-se do exercício de função administrativa, e não legislativa, ainda que seja genérica sua carga de aplicabilidade. Não há total inovação na ordem jurídica com a edição dos atos regulatórios das agências. Na verdade, foram as próprias leis disciplinadoras da regulação que, como visto, transferiram alguns vetores, de ordem técnica, para normatização pelas entidades especiais - fato que os especialistas têm denominado de 'delegalização', com fundamento no direito francês ('domaine de l'ordonnance', diverso do clássico 'domaine de la loi'). Resulta, pois, que tal atividade não retrata qualquer vestígio de usurpação da função legislativa pela Administração, pois que poder normativo – já o acentuamos – não é poder de legislar: tanto pode existir este sem aquele, como aquele sem este.
>
> (...)
>
> A nosso ver, portanto, as agências reguladoras exercem mesmo função regulamentadora, ou seja, estabelecem disciplina, de caráter complementar, com observância dos parâmetros existentes na lei que lhes transferiu aquela função. Para mostrar essa indissociável relação entre a lei e os atos oriundos das agências, consignamos: 'O poder normativo técnico indica que essas autarquias recebem das respectivas leis delegação para editar normas técnicas (não as normas básicas de política legislativa) complementares de caráter geral, retratando poder regulamentar mais amplo, porquanto tais normas se introduzem no ordenamento jurídico como direito novo (*ius novum*).
>
> (REsp 1.386.994/SC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 13/11/2013).

Na esfera ambiental, jamais se admite que a Administração Pública, no desempenho de sua potestade regulamentar, direta ou indiretamente reduza o patamar constitucional/legal de tutela do meio ambiente, enfraqueça ou inviabilize a sua implementação. Toca-lhe, na direção inversa, estipular escudos *mais rigorosos e minuciosos* que os previstos especificamente na própria lei, na esteira do extenso mandamento da Constituição Federal.

Não é outro o sentido da jurisprudência do STF, em *leading case* da relatoria da Ministra **Rosa Weber**:

> Ao fixar parâmetros *mínimos* de proteção de um direito fundamental, a Lei nº 12.651/2012 não impede que as autoridades administrativas ambientais, mediante avaliação técnica, prevejam *critérios mais protetivos*. O que *não se pode é proteger de forma insuficiente ou sonegar completamente o dever de proteção*.
>
> No modelo adotado pela Política Nacional do Meio Ambiente , estabelecidas pela legislação os parâmetros mínimos de proteção, às autoridades integrantes do SISNAMA, e notadamente ao CONAMA, compete, por expressa autorização legal (Lei nº 6.938/1981), a supressão de eventuais lacunas e a complementação da legislação de regência, respeitados (i) o conteúdo material da proteção constitucional, (ii) os patamares mínimos de proteção previstos em lei, (iii) imperativos de ordem técnica, (iv) a vedação da proteção insuficiente e (v) o dever de levar em consideração as necessidades das presentes e futuras gerações.
>
> Bem compreendida, a Lei nº 12.651/2012 apresenta condições mínimas de parametrização das áreas de preservação permanente. Não ostenta necessariamente, todavia, eficácia preemptiva de atividade normativa do órgão ambiental que, no exercício legítimo de competência outorgada pelo legislador, *venha a impor, com base em critérios técnicos, controles mais rígidos*.
>
> (ADPF 747/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Plenário, DJe 10.1.2022, grifo acrescentado).

Atualmente, o poder administrativo normativo na pesca é de *competência conjunta*, prevista nos arts. 36, XIII, e 39, VI, da Lei 14.600/2023, promulgada após a decisão da SLS, objeto do presente Agravo. Ao que parece, a discussão sobre esse ponto da SLS encontra-se *prejudicada*, diante da agora expressa previsão legal de gestão compartilhada entre o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima e o Ministério da Pesca e Aquicultura. Os dois Ministérios, unidos, inclusive já editaram um novo ato, a Portaria Interministerial MPA/MMA n. 1/2023.

8. Pesca da tainha com redes de emalhe anilhado

Quanto ao *segundo comando* da sentença – articulação de firmes critérios para a concessão/renovação das autorizações/permissões para a pesca da tainha (*Mugil liza*) na modalidade de emalhe anilhado –, como já há Recurso Especial distribuído ao STJ (AREsp

2.312.232/RS), o *deferimento da SLS, nessa parte, não traz prejuízos irreversíveis*.

Isso porque caberá à Segunda Turma do STJ, *caso o Recurso Especial possa ser conhecido*, analisar, sob todos os ângulos, a fiel convergência da Portaria litigiosa ao inarredável dever constitucional e legal da União de proteger efetivamente a ictiofauna, máxime a ameaçada de extinção, migratória ou a que sofra redução de estoques, prudência exacerbada em relação à *pesca industrial* (aberta ou disfarçada), cujos impactos, via de regra, são maiores do que a pesca desportiva e de subsistência.

Em outras palavras, não será na alçada de SLS, em que se veda cognição de mérito da demanda, que se investigarão questões técnico-jurídicas envolvidas e se o ato contraditado reduz ou sonega, na prática, o dever de amparar esse importante componente do meio ambiente marinho ou se viola o *princípio da proibição de retrocesso*. Por outro lado, segundo a jurisprudência do STJ, o exame das matérias do fundo da demanda, *dependentes de prova técnica*, pertence às instâncias ordinárias e não a Recurso Especial e Extraordinário, tampouco à SLS.

9. Validade temporal da SLS

Por derradeiro, fica a ponderação ao eminente Relator de que a abrangência temporal do provimento da SLS *perdure somente até o julgamento*, pela Segunda Turma do STJ, do aludido Agravo em Recurso Especial, já distribuído (AREsp 2.312.232/RS).

Sobre esse ponto, já se posicionou a Corte Especial do STJ que a SLS, nos termos do § 9º do art. 4º da Lei n. 8.437/1992, vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal ou *até outro prazo inferior fixado pelo presidente do Tribunal* (AgRg na SLS 162/PE, Rel. Ministro Barros Monteiro, Corte Especial, DJ 11.12.2006, grifei). Confira-se também:

> AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. GRAVE LESÃO À ORDEM PÚBLICA DEMONSTRADA. PEDIDO DE SUSPENSÃO DEFERIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.
>
> I - A ocorrência de grave lesão à ordem pública constitui fundamento para o deferimento do pedido de suspensão, consoante a legislação de regência (v.g. Lei n. 8.437/1992 e n. 12.016/2009) e a jurisprudência deste eg.

Superior Tribunal de Justiça.

(...)

V - "A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal" (art. 4º, § 9º, da Lei n. 8.437/92). Contudo, no caso, *a limitação dos efeitos da decisão suspensiva até a prolação da sentença na ação de origem é medida que se impõe*, a fim de não inviabilizar definitivamente o exercício do cargo caso o pedido seja julgado procedente em primeiro grau.

Agravo regimental desprovido. (AgRg na SLS n. 1.890/RJ, relator Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe de 12/6/2014, grifei).

10. Conclusão

Ante o exposto, pelos fundamentos acima apresentados e com sugestão de limitação dos efeitos temporais da SLS, **ACOMPANHO** o eminente Relator para, no principal, **negar provimento ao Agravo Interno.**

É como **voto**.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
CORTE ESPECIAL

Número Registro: 2021/0409553-0 **PROCESSO ELETRÔNICO** **AgInt na SLS 3.050 / RS**

Números Origem: 50029266320144047101 50116382920194040000

PAUTA: 04/10/2023 JULGADO: 04/10/2023

Relatora
Exma. Sra. Ministra **PRESIDENTE DO STJ**

Relator do AgInt
Exmo. Sr. Ministro HUMBERTO MARTINS

Presidente da Sessão
Exmo. Sr. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO

Subprocurador-Geral da República
Exmo. Sr. Dr. CARLOS FREDERICO SANTOS

Secretária
Bela. VÂNIA MARIA SOARES ROCHA

AUTUAÇÃO

REQUERENTE	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
REQUERIDO	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO
INTERES.	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE	:	MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO	:	UNIÃO
ADVOGADO	:	LAURA FERNANDES DE LIMA LIRA - DF032720
INTERES.	:	TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4A REGIÃO

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia CORTE ESPECIAL, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Herman Benjamin acompanhando o Relator e os votos dos Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Raul Araújo, Maria Isabel Gallotti, Sebastião Reis Júnior, Joel Ilan Paciornik, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz e João Otávio de Noronha, no mesmo sentido, a Corte Especial, por unanimidade, negou provimento ao agravo.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Maria Isabel Gallotti, Sebastião Reis Júnior, Joel Ilan Paciornik, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participaram do julgamento a Sra. Ministra Maria Thereza de Assis Moura e os Srs. Ministros Og Fernandes e Paulo de Tarso Sanseverino.

Aposentados os Srs. Ministros Felix Fischer e Jorge Mussi.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Luis Felipe Salomão.