



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0481.03.018770-4/001 Numeração 0187704-
Relator: Des.(a) Eivaldo George dos Santos
Relator do Acórdão: Des.(a) Wander Marotta
Data do Julgamento: 23/11/2004
Data da Publicação: 03/03/2005

EMENTA: DIREITO AMBIENTAL - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO PARA REGULAR PESCA - SUPLEMENTO À LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL EM ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL - POSSIBILIDADE. A proteção do meio ambiente é tarefa genérica do Poder Público e da própria coletividade, tal como ordena o art. 225 da Constituição. O Município pode, de forma legítima, e autorizado pela ordem normativa nacional, seja pela Constituição da República (art. 30, I e II), seja pelas Leis 6.938/81 (art. 14) e 9.605/98 (art. 76), atuar legislativamente para a proteção de um meio ambiente sadio, inclusive, se for o caso, impondo penalidades legais anteriormente previstas, cuja força supera até mesmo a da União. A regulamentação da pesca, em águas que estão no território municipal, e que inclusive influencia na economia e vida de sua população, constitui interesse e situação local.

V.V.

Em sede de mandado de segurança, a participação das autoridades apontadas coatoras no processo se resume ao atendimento da requisição que lhes são feitas pelo Juiz, prestando informações sobre o alegado na exordial. **A CF não atribui ao Município competência para legislar sobre pesca, como se extrai de seu art. 24, VI.**

APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0481.03.018770-4/001 -
COMARCA DE PATROCÍNIO - REMETENTE: JD 1 V CV COMARCA
PATROCÍNIO - APELANTE(S): PREFEITO MUN PATROCÍNIO -
APELADO(A)(S): FED PESCADORES ESTADO MINAS GERAIS -
RELATOR: EXMO. SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS -
RELATOR PARA O ACÓRDÃO: EXMO SR. DES. WANDER MAROTTA

ACÓRDÃO



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Vistos etc., acorda, em Turma, a SÉTIMA CÂMARA CÍVEL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, incorporando neste o relatório de fls., na conformidade da ata dos julgamentos e das notas taquigráficas, EM REFORMAR A SENTENÇA NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO, VENCIDO O RELATOR.

Belo Horizonte, 23 de novembro de 2004.

DES. WANDER MAROTTA - Relator para o acórdão.

DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS - Relator vencido. NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Proferiu sustentação oral, pelo Apelante, o Dr. Bernardo Ribeiro Câmara.

O SR. DES. EDIVALDO GEORGE DOS SANTOS:

Sr. Presidente.

Ouvi com atenção a sustentação oral produzida da tribuna.

VOTO

Cuidam os autos de mandado de segurança impetrado pela Federação dos Pescadores do Estado de Minas Gerais contra ato do Prefeito Municipal de Patrocínio que, segundo afirma a inicial, teria sancionado a Lei Municipal nº 3.625/2002 de autoria da Câmara Municipal local, lei esta que proíbe, em seu art. 4º, a utilização de rede, tarrafa e qualquer outro aparelho de emalhar, bem como o uso de espinhel, fisga, pinda, João bobo, galão ou cavalinho nas águas represadas no lago da UHE de Nova Ponte e seus afluentes nos limites do Município de Patrocínio.

Narra a exordial, que "a partir da vigência da lei, os pescadores profissionais foram abordados por fiscais da Prefeitura, sendo



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

notificados e compelidos a se retirarem do lago no prazo de 2 horas, conforme notificação que se acosta, sob pena de sofrerem pesadas multas e apreensão dos petrechos de pesca e embarcação"(fls. 05)

Por meio da sentença de fls. 267/274 restou concedida, em parte, a ordem mandamental postulada, sendo declarada "inconstitucional a Lei nº 3.625/2002, de 13 de dezembro de 2002, do Município de Patrocínio, em relação aos pescadores profissionais do Estado de Minas Gerais" determinando que o município citado "não lhes aplique as medidas nem as penalidades prevista na referida lei, sem prejuízo das demais normais aplicáveis à espécie" (fls. 274).

Não se conformando, a autoridade apontada coatora apresentou recurso às fls. 276/302, buscando a induvidosa reforma da decisão primária.

Reexame necessário

No reexame necessário, penso deva pontificar a sentença hostilizada.

A legitimidade ativa da Federação dos Pescadores do Estado de Minas Gerais para impetração deste mandado de segurança decorre da norma expressa no art. 5º, LXX, letra "b" da CF, tendo em vista que a impetrante é entidade de classe constituída há mais de um ano.

Por outro lado, não se trata de mandado de segurança contra lei em tese, mas ao contrário, o que se combate nestes autos é uma típica ação de efeitos concretos, na medida em que a lei municipal atacada possui efeitos concretos, ou seja, proíbe os pescadores profissionais de exercerem a pesca nas águas da represa UHE de Nova Ponte e seus afluentes com a utilização dos meios mencionados naquela legislação, sujeitando aqueles que a descumprirem a diversas sanções.

Desta forma, penso ser pefeitamente cabível e viável o manejo deste mandado de segurança.

No que toca ao cerne da questão, ressalto que o município, com a



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Constituição Federal de 1988, foi alçado à condição de Ente Federativo, com raríssimas opiniões doutrinárias em contrário, como se depreende dos arts. 1º, 18, 29 e 30 da Lei Maior, dentre outros. Todavia, isto não significa que ele possua competência para legislar sobre pesca.

A competência legislativa se divide em privativa, comum e concorrente. A privativa é deferida apenas ao Ente Federativo declinado pela Lei Maior. A comum é deferida a todos os Entes Federativos, não havendo conflito entre estes. A concorrente é deferida à União, Estados e ao Distrito Federal, sendo que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais. Neste caso, havendo conflito, prevalece a competência da União em relação à competência estadual e municipal e a estadual em relação à municipal.

Quanto à (in) competência do Município para legislar sobre pesca, esta decorre do que prevê o art. 24, VI, CF:

"Art. 24. Compete à União, aos Estado e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;"

O argumento de que se trata de interesse local, e que, portanto, tem o Município competência para tanto, foi muito bem afastado pelo sentenciante primário, pelo que me reporto ao que decidiu S. Ex^a o Juiz a quo a respeito:

"A Lei Municipal profligada não encontra respaldo no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, pelo qual compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Tal disposição constitucional é norma genérica, derogada por normas especiais contidas na própria Constituição Federal, dentre as quais o art. 24, inciso VI, que atribui competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre pesca, dela ficando excluídos os Municípios.

O interesse local suscitado seria a crise no turismo, devido à pesca predatória, e, conseqüentemente, o colapso da economia no Município, diante da já existente crise no café.

Assim, a crise no café também seria questão de interesse local, como de fato seria. À guisa de exemplificação, visando eliminar a alegada crise no café e, assim, levantar sua economia, o Município não poderia editar uma lei limitando a taxa de juros em créditos agrícolas para os cafeicultores locais, pois, não obstante o art. 30, inciso I, da Constituição Federal (norma genérica), o art. 22, inciso I, prescreve que compete privativamente à União legislar sobre direito civil e agrário (norma específica).

Também, ad exemplum, um Município que tenha especiais problemas de segurança pública, sem suficiente atendimento pelo Estado e União, não pode legislar sobre o assunto nem criar polícia municipal, pois, malgrado o evidente interesse local, trata-se de matéria reservada à União e ao Estado a que pertencer (art. 144, e seus §§, da Constituição Federal)." (fls. 273)

Portanto, diante da manifesta inconstitucionalidade da lei municipal retro-mencionada, a segurança deveria mesmo ter sido concedida, na forma que o foi.

Diante do exposto, em reexame necessário, CONFIRMO a sentença e julgo prejudicado o recurso voluntário.

Custas, ex lege.

O SR. DES. WANDER MAROTTA:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Sr. Presidente.

Peço vênia ao em. Relator para colocar-me em posição de antagonismo com o seu respeitável e erudito voto, não sem antes assinalar que recebi o memorial que foi remetido pelos ilustres Advogados do Apelante, Dr. Willian Freire e Dr. Bernardo Câmara.

Meu voto é o seguinte:

VOTO

Trata-se de reexame necessário e de apelação cível interposta pelo Prefeito Municipal de Patrocínio, contra a r.decisão de fls. 267/274, que, em mandado de segurança impetrado pela Federação dos Pescadores do Estado de Minas Gerais, concedeu parcialmente a segurança para declarar inconstitucional a Lei nº 3.625/2002, e determinar que não sejam aplicadas as medidas ou penalidades previstas na lei aos pescadores profissionais do Estado de Minas Gerais.

A questão controvertida está na proibição que a referida lei faz ao uso de apetrechos tais como rede, tarrafa e qualquer outro aparelho de emalhar, bem como o uso de Espinhel, Fisga, Pinda, João Bobo, Galão ou Cavalinho.

O Direito Ambiental não pode ser visto com o mesmo enfoque das matérias tradicionais do Direito. É ramo importantíssimo para a garantia da qualidade de vida da sociedade, bem como para a proteção das diversas formas de vida, recursos minerais, florestais e hídricos. Estuda os problemas ambientais e suas interligações com o homem, visando a proteção do meio ambiente para a melhoria das condições de vida como um todo.

Na lição de Édis Millaré:

"Sem entrar no mérito das disputas doutrinárias acerca da existência ou não dessa disciplina jurídica, podemos, com base no ordenamento



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

jurídico, ensaiar uma noção do que vem a ser Direito do Ambiente, considerando-o como o complexo de princípios e normas reguladoras da atividade humana que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações." (in Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 93).

Anota, a respeito, David Fiorindo Grassi:

"Hoje existe a consciência de que o progresso a qualquer preço não é sustentável a longo prazo, passando-se a defender a tese de que o desenvolvimento que atende às necessidades do presente deve prever as capacidades de as futuras gerações também terem meios de subsistência. Por outras, pretende-se melhorar a qualidade de vida humana dentro da capacidade que os ecossistemas possam suportar." (Direito ambiental aplicado. Rio Grande do Sul: URI, 1995. p. 16).

O ordenamento jurídico pátrio visa, portanto, a proteção do meio ambiente para as gerações futuras. E, com a Constituição de 1988, a autonomia municipal recebeu enorme reforço de juridicidade, passando o Município a ser considerado ente federado.

O art. 30, I e II, da Constituição da República, outorga competência ao Município para suplementar a legislação federal e estadual, suprimindo as omissões e lacunas porventura existentes.

Alexandre de Moraes esclarece:

"Assim, a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios, consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas, desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local." (MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 298).



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Portanto, em respeito ao interesse local, o Município possui competência legislativa sobre meio ambiente.

E parece-me, no caso, ser evidente o interesse local, concretizado na proteção da fauna ictiológica nas águas dos lagos da UHE de Nova Ponte e seus afluentes, nos limites do Município de Patrocínio.

Por outro lado, a Política Nacional do Meio Ambiente, que tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar a proteção da dignidade da vida humana, é implementada pelo SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente, do qual faz parte o Município.

A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e que instituiu o SISNAMA, estabelece:

"Art 6º - Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

(...)

V - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º - Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior."



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Ou seja, é a própria lei federal (de caráter nacional) que permite à legislação municipal legislar supletivamente. O Município, atento às condições locais, pode, autorizado por tal quadro legislativo, estabelecer critérios de proteção ao meio ambiente, inclusive legislando (se pode exercer o poder de polícia na proteção do meio ambiente - art. 23, supra - pode, a toda evidência, legislar, pois a ação da Administração Pública é toda pautada por leis).

Como se viu, o legislador brasileiro, no plano infraconstitucional, está atento ao que lhe ordena a Constituição (as chamadas propostas constitucionais, como se sabe, constituem uma orientação ao legislador comum), cujo art. 225 estabelece incumbir, seja ao Poder Público (assim mesmo, genericamente), no qual, a toda evidência, se inclui o Município, seja à coletividade (sociedade) a tarefa de defender e proteger o meio ambiente, preservando-o para as gerações futuras.

Segundo precedentes desta Casa:

"Meio Ambiente - Competência do Município para legislar e atuar sobre proteção ambiental em decorrência do exercício do poder de polícia, inerente aos três níveis de governo - Considerando o inciso II, do artigo 30 da CF/88, e estando presente o interesse predominantemente local, está o município constitucionalmente autorizado a suplementar' as regras existentes, atendendo as suas peculiaridades específicas - Competência implícita entre os assuntos de seu peculiar interesse por afetar diretamente a sua população, a preservação do meio ambiente urbano e dos recursos naturais de seu território que interfiram na saúde e bem-estar de seus habitantes." (Processo nº 000227278-9/00 - Relator Des. ABREU LEITE - Publicado em 22/03/2002)

"CONSTITUCIONAL - PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE - Competência do município para legislar, supletivamente, sobre a matéria, atendendo às peculiaridades locais, sem contrariar a legislação federal e estadual de regência - MS denegado - Apelo desprovido." (Processo nº 000181241-1/00 - Relator Des. ALOYSIO NOGUEIRA - Publicado



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

em 02/02/2001)

"EMBARGOS À EXECUÇÃO - COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR SOBRE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. Com arrimo na Constituição Federal, arts. 23, VI, e 30, I e II, é competente o município para legislar sobre proteção do meio ambiente, nos limites de sua territorialidade, para atender situações de interesse local." (Processo nº 000138453-6/01 - Relator Des. CORRÊA DE MARINS - Publicado em 18/11/1999).

A responsabilidade a respeito das questões ambientais (tal a sua importância para as gerações futuras e para a vida no planeta) estão postas a cargo de todos os entes federativos, inclusive os Municípios, que podem e devem estabelecer normas suplementares para a preservação do meio ambiente, cumprindo, assim, os preceitos constitucionais.

Como bem ressaltado pelo excelente parecer de fls. 305/318, "a Constituição jamais atribuiria uma obrigação aos Municípios e, concomitantemente, retiraria-lhes os meios para realizá-la, haja vista não ser este o espírito da lei maior" (fls. 317).

Na lição de Paulo Bonavides, "não conhecemos uma única forma de união federativa contemporânea em que o princípio da autonomia municipal tenha alcançado grau de caracterização política e jurídica tão alto e expressivo, quanto aquele que consta da definição constitucional do novo modelo impostado no País com a Carta de 1988" (Curso de Direito Constitucional, 7ª edição, 1997, p. 314).

A competência legislativa é, enfim, expressão basilar da autonomia municipal.

É compreensível que seja o Município a ter interesse na tutela do bem específico aqui tratado, que é a proteção da fauna ictiológica nos seus limites territoriais, mesmo que as águas não sejam de sua propriedade. Se não pudesse legislar para melhor proteger tais bens, ressalte-se, de uso comum do povo e tutelado constitucionalmente,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

não poderia cumprir sua missão de forma satisfatória, o que ofenderia os princípios da intervenção pública, que impõe o dever do poder público (lato senso) na planificação, administração e controle da utilização dos recursos ambientais e, mais, o da proteção integral e efetiva do meio ambiente.

É importante anotar que a lei combatida não contraria em nada a legislação federal e estadual sobre a matéria, já que a pesca com apetrechos que ameace a sobrevivência de espécies e coloque em risco sua função ecológica é vedada até mesmo pelo próprio comando constitucional (CR/88, art. 225, § 1º, VII).

O que faz a legislação estadual é, de acordo com sua competência concorrente, regulamentar a questão exatamente de acordo com as normas gerais da União, ou, em sua falta, disciplinar a matéria, atento aos mandamentos constitucionais.

Da mesma forma, o Município, como ente federativo autônomo (art. 18), e autorizado pelos dispositivos constitucionais dos arts. 23 e 30, I e II, interpretados de forma sistêmica, irá adequar a legislação dos demais entes às peculiaridades locais, sem, contudo, contrariá-las.

Com efeito, pelo art. 23, o Município tem claramente competência material na proteção do meio ambiente. Tal competência vai concretizar-se pelo exercício do poder de polícia. Este pode ser caracterizado como "a atividade administrativa que se caracterizaria por ser uma atividade de limitação de direitos dos cidadãos, com o objetivo de prevenir os perigos que do seu livre exercício poderiam derivar-se para a coletividade" (Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernandez, Curso de Direito Administrativo, 1990, p. 822).

Pelo princípio da legalidade que norteia a Administração Pública, para se restringir direitos, deve-se fazê-lo mediante atividade legislativa. Daí a afirmação de que, ao retirar-se a competência legislativa municipal em matéria ambiental, esvaziaria-se a sua função protetiva atribuída pelo art. 23.



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Em sua obra "Direito Ambiental Brasileiro", Paulo Affonso Leme Machado ensina que:

"As normas gerais federais sobre fauna podem ser suplementadas pelas normas municipais, de forma a seguir a finalidade das regras federais, acrescentando-se exigências, mas em nenhum caso podendo abrandá-las.

(...)

O interesse local - indubitavelmente comprovado- poderá fazer com que o Município restrinja a caça, que tenha sido autorizada pela União ou pelos Estados" (10ª edição, 2002, p. 371).

No mesmo sentido, no artigo "Competência Municipal e Meio Ambiente - a proibição para minerar em áreas de proteção ambiental (precedentes legislativos e judiciais)", da autoria de Jacson Corrêa:

"...embora seja defeso à municipalidade abolir as exigências federais ou estaduais em matéria de meio ambiente, a Lei Magna autoriza o poder público municipal, e sobre isso não há dúvida, a formular exigências adicionais sempre que estas tenham por visio o seu próprio interesse no caso concreto" (Revista de Direitos Difusos, vol. 25 - mai/jun. 2004).

No caso, a lei apenas restringe a pesca em dado território municipal, adequando a legislação estadual existente ao interesse local, proibindo ali o uso de rede, tarrafa e qualquer outro aparelho de emalhar, bem como o uso de Espinhel, Fisga, Pinda, João Bobo, Galão ou Cavalinho.

Os mesmos apetrechos já são proibidos, por exemplo, pela Portaria Ibama 142/2002, em seu art. 1º, § 4º. Além disso, a Lei Municipal encontra-se em consonância com os objetivos insculpidos nos arts. 5º e 6º da Lei nº 12.265/96.

Diante do exposto, pedindo vênias ao ilustre relator, dou provimento



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

ao recurso, para reformar a sentença, e denegar a segurança.

Sem custas.

O SR. DES. PINHEIRO LAGO:

Tal como mencionado no voto do em. Des. Revisor e tal, também como mencionado da tribuna pelo ilustre Orador, tenho posição definida a respeito do assunto, que coincide, de modo geral, com o que foi exposto no voto do Des. Wander Marotta, razão pela qual, sem necessidade de qualquer subsídio em acréscimo ao que por ele mencionado no seu voto, pedindo vênua ao em. Relator, em reexame necessário, reformo a sentença para denegar a segurança.

SÚMULA : REFORMARAM A SENTENÇA NO REEXAME NECESSÁRIO, PREJUDICADO O RECURSO VOLUNTÁRIO, VENCIDO O RELATOR.