



Número: **1063143-62.2020.4.01.3400**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **17ª Vara Federal Cível da SJDF**

Última distribuição : **09/11/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Flora, Fauna, Unidade de Conservação da Natureza, Reserva legal, Patrimônio Cultural**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
FABIANO CONTARATO (AUTOR)		PEDRO PAULO ALVES CORREA DOS PASSOS (ADVOGADO)	
MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE (RÉU)			
INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVACAO DA BIODIVERSIDADE (RÉU)			
RICARDO DE AQUINO SALLES (RÉU)			
Ministério Público Federal (Procuradoria) (FISCAL DA LEI)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
37271 9471	09/11/2020 18:22	Petição inicial	Inicial

Exmo. Juízo da Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal

Fabiano Contarato (“**Requerente**”), brasileiro, casado, Senador da República pelo Estado do Espírito Santo, portador da cédula de identidade n.º 682.250 SSP/ES, inscrito no CPF/MF sob o n.º 863.645.617-72, com endereço profissional na Praça dos Três Poderes, Senado Federal, Anexo 2, Ala Afonso Arinos, Gabinete 6, endereço eletrônico sen.fabianocontarato@senado.leg.br, cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos (docs. 1-4) nos termos do art. 1º, § 3º, da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 (“Lei da Ação Popular”), vêm, por seu advogado signatário, com fundamento no art. 1º da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, e no art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição Federal de 1988, propor

AÇÃO POPULAR
COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

contra **União Federal**, por meio do **Ministério do Meio Ambiente** (“**1º Requerido**”), representado pela Advocacia-Geral da União nos termos do art. 75, inc. I, da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015 (“Código de Processo Civil”); **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio** (“**2º Requerido**”), autarquia federal de regime especial, criada pela Lei n.º 11.516, de 28/08/2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com sede e foro em Brasília-DF e jurisdição em todo o território nacional, inscrito no CNPJ/MF sob o n.º 08.829.974/0001-94, sediado na EQSW 103/104, Complexo Administrativo do Sudoeste, Brasília-DF, representado neste ato por seu Presidente, **Fernando César Lorencini**, brasileiro, residente e domiciliado em Brasília/DF, portador da carteira de identidade n.º 11073.863-9 - SSP/SP - CPF/MF n.º 104.601.808-60, nomeado pela Portaria n.º 451 de 21 de setembro de 2020, do Ministro de Estado chefe da Casa Civil da Presidência da República, publicada no Diário Oficial da União em 22 de setembro de 2020 e **Ricardo de Aquino Salles** (“**3º Requerido**”), brasileiro, casado, Ministro de Estado, regularmente inscrito no CPF/MF sob o n.º 252.980.008-19, com endereço profissional em Esplanada dos Ministérios, Bloco B, Ministério do Meio Ambiente, 5º Andar, Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70.068-900, em conjunto denominados “**Requeridos**”, pelos fatos e fundamentos a seguir aduzidos.



I. CONTEXTO FÁTICO

1. No dia 30 de outubro de 2020, o Ministro de Estado do Meio Ambiente, o ICMBio e representantes locais de pesca tradicional e artesanal firmaram o Termo de Compromisso nº 01/2020 (doravante “termo de compromisso”), com o objetivo de disciplinar a atividade de pesca de sardinha (*Harengula sp.*) no Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.

2. Conforme teor da cláusula primeira do termo de compromisso, é objeto do negócio jurídico celebrado (grifos aditados):

O presente Termo de Compromisso tem por finalidade compatibilizar **transitoriamente** os objetivos de conservação do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PNMFN) com os modos de vida tradicionais e a necessidade de subsistência dos pescadores artesanais de sardinha (*Harengula sp.*) do arquipélago que se utilizam do apetrecho de tarrafa - com mínimo de 20 mm entrenós - e sendo lançada tanto de pedrais quanto de pequenas embarcações chamadas de caíco, realizada com um tripulante, até embarcações de nove metros de comprimento por quatro metros de largura com três ou mais tripulantes, sazonalmente na área do PNMFN, nas praias da Caieiras, sendo esta possível captura de praia e embarcado, e Praia do Leão, possível somente para captura embarcado, desde de amanhecer até o máximo de 7h da manhã – horário local -, **especialmente para captura de isca-viva para pesca de peixes de passagem nos arredores do arquipélago fora do PNMFN.**

3. O termo de compromisso foi firmado com fundamento no art. 10, X e 42 da Lei n. 9985/00, cf. processo administrativo nº 02070.009924/2019-91. O termo tem vigência de 3 anos, cf. redação da cláusula décima quarta do termo de compromisso (anexo).

4. O termo foi assinado em cerimônia pública, amplamente noticiada pela imprensa¹ e registrado na imagem abaixo.

¹ Pesca em Fernando de Noronha é liberada, apesar de haver parecer contrário. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2020/10/31/pesca-em-noronha-e-liberada-apesar-de-haver-parecer-contrario.htm>. Acesso em 09/11/2020.





Fonte: <https://paginazero.com.br/2020/11/02/governo-de-pernambuco-critica-liberacao-de-pesca-da-sardinha-em-fernando-de-noronha/>

5. A liberação da pesca de sardinha na região, em período reprodutivo e com a finalidade de obtenção de isca-viva, ou seja, com possibilidade de utilização posterior na pesca comercial oceânica, é incompatível com os primados de proteção ambiental estabelecidos em lei federal para aquela região.

6. Além disso, estudos científicos realizados na região, utilizados como referência pelo próprio ICMBio em 2016, demonstram que a pesca embarcada (modalidade de pescaria em que o peixe é fígado dentro de um barco) não é atividade tradicional daquela localidade, inexistindo base legal para a liberação.

7. Segundo nota da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de Pernambuco², “a pesca da sardinha vem sendo discutida no âmbito do Conselho da Área de Proteção Ambiental Fernando de Noronha (APA-FN) e do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR-FN) há 10 meses, pois se trata de um assunto sensível já que é preciso considerar a necessidade de subsistência dos pescadores artesanais sem pôr em risco a preservação do Parque Nacional Marinho”.

² Nota oficial – Semas discorda de liberação da pesca de sardinha em área de proteção integral em Noronha. Disponível em: http://www.portais.pe.gov.br/web/semas/exibir_noticia?groupId=709017&articleId=63438360&templateId=2386863. Acesso em 5/11/2020.



8. Ainda segundo o órgão estadual, a medida abre precedente preocupante em Unidade de Conservação de proteção integral, especialmente no período de reprodução da sardinha. Além disso, a autoridade aponta que a medida poderá levar ao “*comprometimento do estoque populacional de espécie que tem um papel chave na cadeia trófica, ou seja, comprometer a base de alimentação de tubarões e golfinhos, por exemplo, causando desequilíbrio no ecossistema da Ilha*”. Em última análise, a medida poderá interferir nas práticas de seletividade alimentar dos tubarões, colocando em risco a população humana da região.

9. Por fim, a nota destaca a ambiguidade dos objetivos do termo de compromisso, ao permitir a pesca para obtenção de iscas-vivas: “*destacamos ainda que a proposta presente no termo de compromisso tem caráter ambíguo, pois autoriza a atividade como pesca de isca-viva, ou seja, voltado à comercialização do pescado para uso em larga escala, o que sugere repasse para barco comercial de pesca oceânica, e não como dito voltado ao consumo humano direto*”.

10. Em nota técnica exarada em 2016 (NOTA TÉCNICA nº 04/2016/Cepene/DIBIO - cópia anexa), o Centro Nacional de Pesquisa e Conservação da Biodiversidade do Nordeste (Cepene) observou que “*não há motivação nos contextos de conservação da biodiversidade, econômico ou histórico de tradicionalidade que justifiquem a abertura da atividade pesqueira dentro dos limites do PARNAMAR de Fernando de Noronha*”.

11. Conforme histórico detalhado de maneira aprofundada pelos técnicos do Cepene, a pesca embarcada em Fernando de Noronha é atividade recente, datada das décadas de 1980 e 1990, **não sendo possível falar em tradicionalidade dessa modalidade de pesca**. O estudo também aponta para o risco de abertura de precedente para liberação de outras atividades lesivas ao meio ambiente. Além disso, as unidades de conservação marinha correspondem a apenas 0,05% do mar territorial brasileiro, de modo que a permissão da prática em qualquer dessas áreas é incompatível com os objetivos de preservação permanente do meio ambiente.

12. Dessa forma, os atos são passíveis de anulação na forma da legislação ambiental vigente, por ser lesivo ao meio ambiente e pelos evidente ilegalidade do objeto e desvio de finalidade, conforme será demonstrado a seguir.



II. PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA AÇÃO POPULAR

II.1. Foro competente

13. O art. 5º da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, estabelece que a competência para o julgamento da ação popular é determinada pela origem do ato lesivo a ser anulado, ou seja, do juízo competente de primeiro grau, conforme as normas de organização judiciária. No mesmo sentido, o § 1º do dispositivo equipara aos atos da União todos aqueles praticados pelas pessoas por ela criadas ou mantidas - como, no caso dos autos, o Ministério do Meio Ambiente e o ICMBio.

14. Ademais, em consonância com entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal, somente se poderia atribuir instância originária diversa caso houvesse previsão expressa no texto constitucional, a exemplo dos róis taxativos dos arts. 102 e 105 daquele diploma, que preveem as ações de competência originária do próprio Supremo Tribunal Federal, bem como do Superior Tribunal de Justiça.

15. Assim, almejando esta ação popular a anulação de ato lesivo ao meio ambiente, conforme dispõe o art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição Federal, praticado pelo Ministro de Estado ora Requerido, é competente a Justiça Federal de primeira instância para processar e julgar a presente ação.

II.2. Legitimidade ativa

16. O art. 5º, inc. LXXIII, da Constituição Federal, dispõe que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente, ao passo que o art. 1º, § 3º, da Lei da Ação Popular, dispõe que “a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com o título eleitoral”.

17. Assim, os Requerentes, cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos, junta aos presentes autos seu título eleitoral, não havendo se falar em ilegitimidade ativa para questionar o ato, a que se imputa lesividade ao meio ambiente.



II.3. Legitimidade passiva

18. A Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 (“Lei de Ação Popular”), dispõe, em seu art. 6º, um amplo espectro de sujeitos capazes de integrar o polo passivo da ação popular, pois o objetivo da norma é abranger não somente o causador ou o produtor do ato lesivo, mas também todos aqueles que para ele contribuíram, seja por ato comissivo ou omissivo. Nesse sentido, integram o polo passivo da presente demanda os órgãos e agentes públicos responsáveis pela edição do ato, bem como seu subscritor.

19. Dessa forma, considerando-se os atos impugnados, de lavra do ICMBio, órgão integrante do Poder Executivo Federal, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente - devem integrar o polo passivo da demanda bem como o Ministro de Estado do Meio Ambiente, Ricardo de Aquino Salles, agente público que firmou o ato lesivo impugnado.

II.4. Adequação da via eleita

20. Na forma do art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, a ação popular é o meio processual apto a anular ato “lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural”. No presente caso, conforme demonstrado a seguir, o ato impugnado, além de ser lesivo ao meio ambiente, incorre em desvio de finalidade.

21. Consoante lição de José Afonso da Silva, a ação popular é expressa e legítima manifestação da soberania popular, revelando-se, antes de tudo, como uma garantia política, de modo a franquear ao cidadão a possibilidade de exercer a função fiscalizadora da Administração Pública.

22. Assim, o referido instrumento processual, integrante da jurisdição constitucional, mostra-se adequado a tutelar os direitos coletivos. Conforme leciona Cândido Rangel Dinamarco, o cidadão “foi erigido em guardião dos interesses comunitários, sendo legitimado a agir em prol da moralidade administrativa em seu significado mais amplo e pela defesa do patrimônio comum”.



23. No presente caso, tem-se devidamente delimitado os atos administrativos que se pretende anular - termo de compromisso firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, ICMBio e pescadores do Parque Nacional de Fernando de Noronha. Demonstra-se, ainda, a lesividade ao meio ambiente decorrente da medida, em clara violação à legislação de regência.

24. Pelas razões acima expostas, tem-se que a via eleita é adequada, pois a Constituição Federal prevê que a ação popular é o meio jurídico para se anular ato lesivo aos bens jurídicos anteriormente apontados, nos termos de seu art. 5º, inc. LXXIII, ao passo que se tem como cristalino o objetivo de se proteger o meio ambiente, hipótese do ato impugnado.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

25. O Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (“PNMFN”) foi criado pelo Decreto nº 96.693, de 14 de setembro de 1988, com o objetivo “... *de proteger amostra representativa dos ecossistemas marinhos e terrestres do arquipélago, assegurando a preservação de sua fauna, flora e demais recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para visitação, educação e pesquisa científica e contribuindo para a proteção de sítios e estruturas de interesse histórico-cultural porventura existentes na área*” (cf. art. 1º).

26. Na forma do art. 11 da Lei 9985/2000, o Parque Nacional “*tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico*”.

27. Os parques nacionais são classificados pelo art. 8º da Lei 9985/2000 como Unidades de Proteção Integral. Ainda segundo a norma (art. 2º, VI e art. 7º, §1º), a proteção integral é entendida como a “*manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais*”.



28. O art. 5º da Lei nº 11.304, de 28 de dezembro de 1995, que institui o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, aprova a sua Lei Orgânica e dispõe que “*o Distrito Estadual de Fernando de Noronha rege-se pelo princípio do desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que atende às necessidades básicas do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades*”.

29. O fundamento jurídico utilizado pela União para celebração do termo de compromisso ora impugnado é o teor dos arts. 5º, X, e 42 da Lei 9985/2000, que dizem:

Art. 5º O SNUC será regido por diretrizes que: (...)

X - garantam às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos;

(...)

Art. 42. As populações tradicionais residentes em unidades de conservação nas quais sua permanência não seja permitida serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes.

§ 1º O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas.

§ 2º Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata este artigo, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

30. No entanto, a interpretação analógica da norma transcrita acima não permite a celebração do termo, como afirmam os órgãos responsáveis por sua edição. Isso porque referidos dispositivos preveem solução transitória aos moradores que sobrevivem da **exploração tradicional** das áreas protegidas, o que não se aplica ao caso concreto por duas razões: (i) conforme apontado pelo Cepene em 2016, a pesca embarcada **não se caracteriza como atividade tradicional da região**; e (ii) a Unidade de Conservação foi criada há mais de três décadas, de modo que qualquer solução transitória para garantir meios de subsistência nesse período já deveria ter extinguido seus efeitos, e não ser celebrada para início iminente.



31. Cumpre observar que o art. 39, §3º³ do Decreto n. 4340/02, que regulamentou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelece expressamente o prazo de dois anos, contados da data de publicação do decreto, para celebração do termo de compromisso que regule as condições de permanência das populações tradicionais nas Unidades de Proteção Integral. Desse modo, referido termo poderia ser celebrado apenas até 23/8/2004 - e não dezesseis anos depois.

32. Além disso, mesmo que ignorássemos a evidente intempestividade do documento, a permissão para celebração do termo de compromisso prevista no art. 39 do Decreto 4340/02 diz respeito apenas às condições de permanência da população na região, e não à exploração dos recursos naturais, como fez o termo ora impugnado. Assim, tem-se clara ilegalidade na extensão do objeto avençado.

33. A vedação à liberação de práticas de pesca embarcada em parques nacionais é reconhecida inclusive no PARECER n. 00284/2019/COMAF/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, nos seguintes termos:

A toda evidência, é vedada, de modo geral, a pesca em Parques Nacionais, seja a artesanal, seja a praticada por outros métodos e portes, devendo aquela realizada anteriormente à criação da UC ser cessada após este marco. Debruçando-se sobre a Lei 9985/00 nota-se que **esta não admitiu como exceção à vedação de uso direto dos recursos naturais dos Parques Nacionais o uso feito de forma artesanal, com técnicas sustentáveis, de baixo impacto etc., tampouco o realizado nestes moldes por populações tradicionais.**

34. Se há previsão legal de compensação às populações afetadas com a criação da área de proteção, tal demanda deve ser movida pelos eventuais prejudicados em autos próprios cobrando dos agentes responsáveis a atuação conforme prevista em lei. A ausência dessa compensação não autoriza tamanho retrocesso, com mais de trinta anos de atraso, por meio da retomada do estado de desregulamentação anterior a 1988.

35. Destaca-se que a medida não poderia ser transitória, no sentido de dar solução a uma transição de pesca tradicional para a vedação à pesca, se o início da prática pesqueira foi posterior

³ § 3º O termo de compromisso será assinado no prazo máximo de um ano após a criação da unidade de conservação e, **no caso de unidade já criada, no prazo máximo de dois anos contado da publicação deste Decreto.**



à instituição da UC. Na verdade, a prática já se iniciou irregular e apenas se protraiu no tempo, demonstrando por si só o desvio de finalidade do decreto. No mesmo passo, o Estado estaria chancelando o descumprimento de normas de meio ambiente, o que demonstra, cabalmente, a ilegalidade do objeto, apto ao reconhecimento de nulidade do ato impugnado.

36. Quanto ao aspecto da legalidade, destaca-se ainda a ausência de estudos de impacto ambiental relativos à liberação da atividade na região, conforme previsão do art. 9º, III, da Lei n. 6938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente. No mesmo sentido, a Constituição Federal de 1988 determinou em seu art. 225, § 1º, IV, que incumbe ao Poder Público “*exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade*”.

37. Conforme aponta a Prof.^a Beatrice Padovani Ferreira, do Departamento de Oceanografia da Universidade Federal de Pernambuco, “*não existem estudos dimensionando estes impactos especificamente para Fernando de Noronha, nem em relação à dinâmica populacional das sardinhas, nem das quantidades pescadas ou impactos causados*” (vide parecer anexo, disponível no processo administrativo SEI nº 02124.011224/2016-41).

38. Ainda, a Constituição Federal, em seu art. 225, § 1º, III, prevê que somente por meio de lei podem ser alterados espaços territoriais especialmente protegidos. No presente caso, tem-se clara alteração de espaço territorial protegido por meio infralegal, em flagrante descumprimento à hierarquia das normas.

39. Conforme narrado anteriormente, fica clara a intenção do Ministério do Meio Ambiente e do ICMBio em diminuir bruscamente a esfera de proteção ambiental, incorrendo não só em ilegalidade (art. 2º, “c”, da Lei de Ação Popular), como visto acima, como também em desvio de finalidade (art. 2º, “e”, da referida norma).

40. Nos termos do art. 2º, parágrafo único, e, da Lei da Ação Popular, “*o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência*”.



41. Desse modo, percebe-se evidente vício no ato administrativo de revogação, por inobservância dos primados de supremacia do interesse público e proteção ambiental, sendo o ato impugnado nulo de pleno direito, na forma do art. 2º, alíneas *c*, *d* e *e*, da Lei de Ação Popular.

III.1 Da violação ao princípio da vedação ao retrocesso

42. Segundo o Min. Luís Roberto Barroso, o princípio de vedação ao retrocesso pode ser assim definido:

(...) o que a vedação do retrocesso propõe se possa exigir do Judiciário é a invalidade da revogação de normas que, regulamentando o princípio, concedam ou ampliem direitos fundamentais, sem que a revogação em questão seja acompanhada de uma política pública substitutiva ou equivalente. Isto é: a invalidade, por inconstitucionalidade, ocorre quando se revoga uma norma infraconstitucional concessiva de um direito, deixando um vazio no seu lugar. Não se trata, é bom observar, da substituição de uma forma de atingir o fim constitucional por outra, que se entenda mais apropriada. A questão que se põe é a da revogação pura e simples da norma infraconstitucional, pela qual o legislador esvazia o comando constitucional, exatamente como se dispusesse contra ele diretamente⁴.

43. Nas palavras do Ministro Herman Benjamin, o princípio da proibição do retrocesso ambiental “*transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente*”⁵.

44. O art. 225, caput e § 1º, I e VII, da Constituição Federal estabelece que cabe ao Poder Público e à coletividade defender e preservar o meio ambiente, incumbindo ao primeiro a restauração de processos ecológicos essenciais e a proteção da fauna e da flora.

45. No âmbito do julgamento conjunto da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 42 e das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nº 4901, 4902, 4903 e 4937, cujo objeto

⁴ BARROSO, Luís Roberto. Intepretação e aplicação da Constituição, 2014, p. 381.

⁵ BENJAMIN, Herman. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, em Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental, Brasília: Senado Federal, 2011, pp. 62/63.



era a constitucionalidade de dispositivos do novo Código Florestal (Lei 12.651/2012), foi reconhecida a validade de diversos dispositivos com fundamento no princípio da vedação ao retrocesso.

46. Naquela ocasião, manifestou-se em seu voto o Min. Celso de Mello:

Refiro-me ao princípio que veda o retrocesso social, **cuja incidência não permite que se suprimam ou que se reduzam os níveis de concretização já alcançados em tema de direitos fundamentais**. Esse postulado impede que, em tema de direitos fundamentais, **inclusive em matéria ambiental**, sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (...). Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social, particularmente em matéria socioambiental, traduz, no processo de sua efetivação, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos fundamentais (como o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado), impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser ulteriormente reduzidos ou suprimidos pelo Estado, exceto na hipótese em que políticas compensatórias sejam implementadas pelas instâncias governamentais.

47. Por ocasião do julgamento do MS 33.474 (DF), o Ministro Barroso, relator do caso, apontou de maneira salutar que “*a vedação do retrocesso não pode ser vista na perspectiva de direitos isoladamente considerados, mas sim à luz do sistema de que fazem parte*”⁶.

48. No presente caso, o retrocesso na formulação de políticas ambientais é evidente: trinta e dois anos após a criação do Parque Nacional de Fernando de Noronha, busca-se dar interpretação extensiva aos dispositivos da Lei n. 9985/2000 e permitir, por essa via, a exploração de recursos naturais em área de proteção integral, o que é vedado pela legislação de regência.

49. Tem-se, nesse aspecto, claro retrocesso no grau de proteção ambiental conferido à região, sem qualquer fundamento legal que o autorize. A liberação da pesca na região representa a supressão da proteção ambiental e a violação de direitos das populações que residem na localidade, bem como risco iminente ao equilíbrio ecológico do Parque.

⁶ STF. **Medida Cautelar no Mandado de Segurança n° 33.474 (DF)**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso. DJe n° 232/2018. Publicado em 3 de novembro de 2016.



50. Sob qualquer ótica, o desrespeito à proteção ambiental estabelecida pela Constituição Federal e pela legislação federal à região está caracterizado, representando claro retrocesso ambiental e em sentido oposto ao entendimento consagrado pelo Poder Judiciário pátrio. O retrocesso ambiental é visto e comprovado sem qualquer esforço argumentativo, basta observar os fatos.

IV. PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA DE NATUREZA ANTECIPADA

51. O Código de Processo Civil, em seu art. 300, prevê que “*a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo*”. Mais à frente, evidencia que a referida tutela poderá ser deferida sem justificação prévia e, em igual sentido, a Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, em seu art. 5º, § 4º, prevê que “*na defesa do patrimônio público caberá a suspensão liminar do ato lesivo impugnado*”.

52. Em ambos os casos, deve-se observar o preenchimento de dois requisitos: a probabilidade do direito invocado e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo decorrente da não concessão da tutela.

53. No caso dos autos, vê-se que o ato impugnado padece de vícios insanáveis de ilegalidade do objeto, de motivação e de desvio de finalidade, além de ser evidentemente lesivo ao meio ambiente. Logicamente, não se pode instituir medida transitória para situação que não a é, violando normas de proteção ambiental, em meio a unidade de conservação, ao argumento de que se trata de atividade pesqueira tradicional, quando a própria prática se iniciou, irregularmente, após a instituição da área afetada como UC. É dizer: o direito invocado é extremamente provável, havendo diversos argumentos aptos a impugnar o ato administrativo.

54. Destaca-se a existência de pareceres técnicos (doc. anexo, fls. 31 e ss., disponível no processo administrativo SEI nº 02124.011224/2016-41) elaborados pela Prof.^a Beatrice Padovani Ferreira e pelo Prof. Mauro Maida, ambos do Departamento de Oceanografia da Universidade Federal de Pernambuco, no sentido de que:



(...) não existem estudos dimensionando estes impactos especificamente para Fernando de Noronha, nem em relação à dinâmica populacional das sardinhas, nem das quantidades pescadas ou impactos causados (...)

(5) o Parque Nacional e a APA de Fernando de Noronha compõem um ecossistema frágil e isolado, que vem sofrendo um crescente impacto em sua área terrestre e marinha, evidenciado pela histórica queda de produção pesqueira relatada pela população residente no arquipélago, pela perda de qualidade de habitats recifais importantes como a Lage dos Dois Irmãos, pela redução da avistagem de espécies de peixes de grande porte nas atividades de mergulho, e pela comum ocorrência de atividades ilegais de pesca dentro do Parque Nacional.

(6) não existem artes de pesca seletivas o suficiente para garantir uma pescaria mono-específica, e então, no pleito de membros da população local para a abertura da pesca da sardinha dentro do Parque, devem também ser considerados os impactos nas espécies acompanhantes dos seus cardumes, sejam elas suas presas ou predadores, que invariavelmente serão capturadas “acidentalmente” pela atividade (bycatch).

(7) a pescaria com rede não atinge somente a espécie-alvo mas as espécies acompanhantes em vários níveis tróficos, e que nesse caso, a avaliação dos impactos e as estratégias de gestão devem ser tratadas em escala ecossistêmica, assim como preceitual o item X de princípios do anexo do Decreto Nº 5.758, de 13 de abril de 2006 que institui o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas.

(8) que a população pesqueira tipicamente tradicional é aparentemente incipiente na ilha, e substituída em sua maioria por pescadores contratados do continente.

(...)

55. Portanto, a continuidade das atividades de pesca no bioma destacado tem o condão de causar danos irreversíveis à fauna e à flora marinhas, prejudicando a cadeia alimentar composta pela isca-viva para a qual se autorizou a atividade pesqueira por meio do Termo de Compromisso nº 01/2020.

56. Observe-se que a informação quanto ao risco ao meio ambiente da região, bem como à população humana da área é corroborada pela NOTA TÉCNICA nº 04/2016/Cepene /D IBIO, de lavra do próprio ICMBio.

57. Além disso, já se passaram 32 anos desde a criação do Parque Nacional de Fernando de Noronha e a atividade é proibida na região desde então, inexistindo alteração fática que justifique a liberação da pesca sem os devidos estudos de impacto ambiental e em contrariedade aos argumentos apresentados em 2016 pelo ICMBio.



51. Quanto à irreversibilidade da medida, deve-se apontar que se porventura, ao final da ação, este juízo entender que as razões que fundamentam a ação popular não subsistam, o que apenas se admite a título argumentativo, a revogação da tutela antecipada por ocasião da prolação da sentença tem o condão de restituir os efeitos do ato administrativo impugnado, permitindo aos pescadores a exploração da unidade de conservação.

52. Assim, com fundamento no art. 5º, § 4º, da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, e no art. 300 da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, requer-se a suspensão dos efeitos do ato administrativo impugnado, Termo de Compromisso nº 01/2020, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, o ICMBio e os pescadores da ilha de Fernando de Noronha.

V. CONCLUSÃO E PEDIDOS

53. Pelas razões expostas, percebe-se que o ato administrativo impugnado padece de vícios insanáveis. Assim, não devendo ele subsistir no sistema jurídico, requer-se:

- a) **Liminarmente**, a suspensão dos efeitos do Termo de Compromisso nº 01/2020, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, ICMBio e pescadores da ilha de Fernando de Noronha, bem como de todos os atos administrativos eventualmente editados em decorrência do termo impugnado, em razão dos vícios apontados pelos Requerentes;
- b) A oitiva das autoridades responsáveis pela edição dos atos ora impugnados, bem como do representante do Ministério Público Federal;
- c) **No mérito**, o julgamento da procedência da ação, confirmando-se a medida liminar, para declarar a nulidade Termo de Compromisso nº 01/2020, firmado entre o Ministério do Meio Ambiente, ICMBio e pescadores da ilha de Fernando de Noronha, bem como de todos os atos administrativos eventualmente editados em decorrência do termo impugnado, em razão dos vícios apontados pelos Requerentes;



d) Requer-se, por fim, que todas as publicações e comunicações referentes aos presentes autos sejam realizadas em nome do advogado signatário, Pedro Paulo Alves Corrêa dos Passos, regularmente inscrito na OAB/DF sob o n.º 64.481, sob pena de nulidade, nos termos do art. 272, §§ 2º e 5º, da Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais) para fins fiscais.

Nestes termos, pede deferimento.

Brasília/DF, segunda-feira, 9 de novembro de 2020

Pedro Paulo Alves Corrêa dos Passos
OAB/DF n. 64.481

