

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.447 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

Ementa: DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPENSÃO DO PERÍODO DE DEFESO DA PESCA POR ATO DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. AMEAÇA À FAUNA BRASILEIRA, À SEGURANÇA ALIMENTAR E À PESCA ARTESANAL. NOVA DOCUMENTAÇÃO ACOSTADA. REVOGAÇÃO DA LIMINAR.

1. Ação que tem por objeto a inconstitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015, que sustou os efeitos da Portaria Interministerial nº 192/2015, ao argumento de que o Executivo, ao editá-la, teria exorbitado de seu poder regulamentar.

2. Portaria que, com a justificativa de definir os períodos de defeso (proibição temporária à atividade pesqueira para preservação de espécies) nela especificados, suspendeu tais períodos por 120 dias, prorrogáveis por mais 120 dias.

3. Não apresentação de dados objetivos ou de estudos técnicos ambientais que comprovem a desnecessidade do defeso. Inobservância do princípio ambiental da precaução. Risco ao meio ambiente equilibrado, à fauna brasileira, à segurança

ADI 5447 / DF

alimentar da população e à preservação de grupos vulneráveis, que se dedicam à pesca artesanal.

4. Não apresentação de indícios objetivos mínimos que indiquem a verossimilhança da ocorrência de fraude em proporção tal que justifique a medida extrema.

5. Evidências de que o poder regulamentar foi exercido com desvio de finalidade, para fins estritamente fiscais de economizar custos com o pagamento de seguro defeso aos pecadores e em detrimento do meio ambiente.

6. Revogação da liminar que suspendeu os efeitos do Decreto Legislativo nº 293/2015. Restabelecimento de todos os períodos de defeso suspensos pela Portaria Interministerial nº 192/2015. Vedação à pesca, nos termos dos atos normativos indicados nesta portaria. Sustação dos efeitos ou vedação de eventual(is) ato(s) de prorrogação da referida portaria.

I. SÍNTESE DO CASO

I.1. A SUSPENSÃO DO PERÍODO DE DEFESO DA PESCA PELA PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 192/2015 E A SUSTAÇÃO DE SEUS EFEITOS PELO DECRETO-LEGISLATIVO Nº 293/2015

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade (ADI) movida pela Exma. Sra. Presidente da República, em face do Decreto Legislativo nº 293, de 10 de dezembro de 2015, que sustou, com base no art. 49, V, da CF, os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 05 de outubro de

ADI 5447 / DF

2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, ao fundamento de que, ao editá-la, o Executivo teria exorbitado de seu poder regulamentar.

2. A aludida portaria, por sua vez, suspendeu, por até 120 (cento e vinte) dias, prorrogáveis por mais 120 (cento e vinte) dias, os períodos de defeso da pesca em diversas localidades, períodos estes em que se veda temporariamente a atividade pesqueira, com o propósito de preservar determinadas espécies, em especial durante seus períodos de reprodução (art. 2º, XIX, da Lei nº 11.959/2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca).

3. Afirma a requerente que, de acordo com o art. 3º, IV, da Lei 11.959/2009, compete ao Poder Executivo estabelecer, em cada caso, os períodos de defeso, *de acordo com o grau de vulnerabilidade das espécies e da exploração da pesca*. Assim, com base nesta competência e tendo em vista a alegada necessidade de revisão dos atuais períodos de defeso, a Portaria Interministerial nº 192/2015 teria determinado a sua suspensão.

4. Tal suspensão estaria justificada, segundo a requerente, pelos seguintes fundamentos: *i)* os dados disponíveis sobre algumas espécies são precários, não constituindo evidência suficiente da necessidade atual de sua proteção; *ii)* a manutenção dos períodos de defeso suspensos pela portaria ensejaria o pagamento de benefício de “seguro defeso”, estimado em cerca de R\$ 1.615.119.288,09 (um bilhão seiscentos e quinze milhões, cento e dezenove mil, duzentos e oitenta e oito reais e nove centavos), acrescido de um custo operacional de R\$ 3.000.000,00 (três milhões) para implementação do benefício pelo INSS, dada a necessidade de deslocamento de servidores para locais remotos; *iii)* há indícios de fraude no pagamento do seguro defeso, em virtude de aumento desproporcional do número de beneficiários; *iv)* o decreto legislativo em questão, a pretexto de sustar ato do Executivo que teria exorbitado de seu poder regulamentar, violou o princípio constitucional da separação dos poderes, uma vez que compete ao Executivo, com exclusividade, por expressa disposição legal, o juízo de oportunidade e conveniência quanto à definição do período de defeso e, portanto, também quanto à sua

ADI 5447 / DF

suspensão.

**I.2. A SUSPENSÃO CAUTELAR DO DECRETO-LEGISLATIVO Nº 293/2015
DURANTE O PERÍODO DE RECESSO**

5. O Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Ricardo Lewandowski, apreciou o pedido de medida cautelar, com a prudência e sensibilidade habituais, com base nas informações disponíveis. S. Exa., diante da premência da situação, ocorrida durante o recesso do Tribunal, deferiu liminar para suspender os efeitos do Decreto Legislativo nº 293/2015, tendo entendido que: *i)* compete ao Executivo definir o período de defeso; *ii)* o Executivo suspendeu tal período com base na Nota Técnica DESP/SBFIMMA 074/2015 do Ministério do Meio Ambiente, que teria asseverado a necessidade de revisão de diversos períodos de defeso, a existência de evidências do aumento da abundância das espécies em algumas localidades; *iii)* não há evidência de que o Executivo tenha exorbitado de seu poder regulamentar ao suspender os períodos de defeso com base em tais fundamentos; *iv)* não se sustenta a alegação de que a Portaria Interministerial nº 192/2015 teria sido editada com fim fiscal. Esses argumentos serviram de base para o reconhecimento da verossimilhança do direito alegado pela requerente.

6. Quanto ao perigo na demora, concluiu o Exmo. Sr. Presidente do STF que: *i)* a evolução desproporcional do número de segurados não refletiria a realidade da pesca profissional brasileira, e *ii)* o expressivo montante a ser gasto no pagamento de seguro defeso pelo Poder Público, na ordem de R\$ 1.615.119.288,09 (um bilhão seiscentos e quinze milhões, cento e dezenove mil, duzentos e oitenta e oito reais e nove centavos), a partir de 11/01/2016, constituíam elementos suficientes para ensejar o deferimento da cautelar.

I.3. INSTRUÇÃO COMPLEMENTAR DESTE FEITO

7. Findo o recesso, os autos me foram distribuídos. Determinei,

ADI 5447 / DF

então, a intimação do Congresso Nacional, da Advocacia Geral da União e da Procuradoria Geral da República, para manifestação, no prazo de 72 (setenta e duas) horas, bem como a intimação do Instituto Chico Mendes da Biodiversidade – ICMBio, para, também neste prazo, informar se realizou estudo técnico que tenha embasado a suspensão dos defesos objeto da Portaria Interministerial nº 192/2015.

8. A Advocacia Geral da União e a Procuradoria Geral da República afirmam que a norma foi editada no regular exercício da competência do Executivo para determinar o período de defeso e que não há abuso do poder regulamentar. Reforçam, ainda, o risco de dano ao erário público, decorrente da suspeita de fraude no deferimento indiscriminado do benefício de seguro-defeso.

9. Entretanto, a PGR junta aos autos documentos subscritos pelo líder do Partido Verde, autor do projeto de decreto legislativo objeto desta ação, em que se afirma que a suspensão do período de defeso *“atenta contra a conservação das espécies e a manutenção dos estoques pesqueiros, colocando em risco a própria sustentabilidade da atividade da pesca”*. A justificação do projeto de decreto legislativo afirma, ainda, a inexistência de estudos sobre os recursos pesqueiros brasileiros e argumenta que *“o Poder Executivo tem tomado decisões totalmente desamparado de dados e informações técnicas”*.

10. O ICMBio apresentou petição informando que não realizou qualquer estudo que tenha servido como base para a Portaria Interministerial nº 192/2015. Segundo o instituto, o assunto foi conduzido exclusivamente pelo Ministério do Meio Ambiente, porque a questão do defeso extrapolaria o âmbito das unidades de conservação federais.

11. O Congresso Nacional manifestou-se pela constitucionalidade do Decreto Legislativo nº 293/2015 e pela inconstitucionalidade da portaria interministerial, ao fundamento de que o poder regulamentar do Executivo na matéria foi utilizado não para a proteção ao meio ambiente e à fauna brasileira (finalidade para a qual foi instituído), mas, ao contrário, em prejuízo a tais bens e com propósitos exclusivamente fiscais. O Congresso chega a afirmar que, no caso, a Portaria Interministerial nº

ADI 5447 / DF

192/2015 “promoveu o desmonte de uma política pública com fundamentação fictícia”, e observa:

“A edição da Portaria Interministerial nº 192/2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente, vulnera e **extrapola a competência regulamentar**, porque, na prática, rompeu com a regulamentação até então existente, **vulnerando o direito assegurado pela norma do art. 3º da Lei 11.959/2009, de preservação das espécies** e o direito ao seguro-defeso estipulado pela Lei 10.779/2003.

.....
Ressalte-se, por fim, que o Poder Executivo promoveu a mercantilização de bens que estão fora do comércio por força da Constituição, em especial do disposto em seu art. 225 e seguintes, a saber: o ecossistema protegido pelo regime jurídico do defeso.

Para compensar o cerceamento ao benefício do seguro defeso, a Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, liberou a pesca em áreas até então protegidas.

Com isso, e sem prévio levantamento técnico sobre os impactos ambientais da medida, o que viola o princípio da motivação, o Poder Executivo expôs os ecossistemas atingidos a riscos ambientais incomensuráveis.” (Grifou-se)

12. Foi encaminhado, ainda, o Ofício nº 018/2016-GSMC, subscrito pelo Exmo. Sr. Senador Marcelo Crivella, que exerceu o cargo de Ministro da Pesca no período de fevereiro de 2012 a março de 2014. Tal ofício informa que se promoveu, no período da sua gestão e justamente com o propósito de combater fraudes no sistema, trabalho de recadastramento dos pescadores profissionais, que ensejou **a suspensão de 279.460 licenças e o cancelamento de outras 80.197, promovendo-se economia de 1,2 bilhões de reais para os cofres públicos.**

13. Em razão de tais números, **o ofício questiona a efetiva ocorrência de fraude em proporção que pudesse justificar a suspensão**

ADI 5447 / DF

geral do pagamento do seguro defeso. Afirma, por fim, que os pescadores, premidos pela necessidade econômica, acabarão por efetivamente empreender a pesca no período de reprodução das espécies, produzindo *“repercussão danosa de difícil ou impossível reparação para o meio ambiente”*.

14. Nota-se, assim, que novos e relevantes elementos foram trazidos aos autos, uma vez findo o recesso. A apreciação destes elementos levam-me a **revogar a liminar** anteriormente deferida pela Presidência (quando outro era o quadro probatório), pelos fatos e fundamentos que passo a explicitar.

II. A CONSTATAÇÃO DA AUSÊNCIA DE VEROSSIMILHANÇA DO DIREITO ALEGADO

II.1. INDÍCIOS DO USO FISCAL DA SUSPENSÃO DO PERÍODO DE DEFESO PELO EXECUTIVO

15. A Portaria Interministerial nº 192/2015 suspendeu o defeso estabelecido por 10 (dez) atos normativos, a saber: *i*) Portaria Sudepe nº 40/1986, *ii*) Portaria IBAMA nº 49-N/1992, *iii*) Portaria IBAMA nº 85/2003, *iv*) Instrução Normativa MMA nº 40/2005, *v*) Instrução Normativa IBAMA nº 129/2006, *vi*) Portaria IBAMA nº 48/2007, *vii*) Portaria IBAMA nº 4/2008, *viii*) Instrução Normativa IBAMA nº 209/2008, *ix*) Instrução Normativa IBAMA nº 210/2008, e *x*) Instrução Normativa IBAMA nº 10/2009.

16. O exame da Nota Técnica DESP/SBFIMMA 074/2015 do Ministério do Meio Ambiente, que, segundo o Executivo, teria servido de base à edição da portaria, deixa entrever que **a sustação de 5 (cinco) dos 10 (dez) períodos de defeso em questão foi sugerida no referido documento sem que qualquer fundamentação de ordem ambiental fosse apresentada.** De fato, no que concerne aos defesos estabelecidos pelas Portaria Sudepe nº 40/1986, Portaria IBAMA nº 49-N/1992, Instrução Normativa IBAMA nº 129/2006, Instrução Normativa IBAMA nº 209/2008 e Instrução Normativa IBAMA nº 210/2008, a nota técnica traz

ADI 5447 / DF

considerações estritamente fiscais sobre o número de beneficiários do seguro defeso no ano de 2014 e sobre o elevado montante total gasto com o respectivo pagamento.

17. No que respeita à Portaria IBAMA nº 85/2003, abrangente de diversos rios, lagos, bacias hidrográficas e açudes públicos do Estado do Maranhão, a nota técnica **afirma tão somente que, desde 2011, estão sendo debatidas alterações à norma. Não esclarece, contudo, se os mencionados debates chegaram a qualquer conclusão.** Ao referir-se à Instrução Normativa MMA nº 40/2005, que estabelece a proteção à *reprodução* dos peixes da Bacia Hidrográfica do Rio Parnaíba, a nota técnica declara **que haveria “evidências” – não certezas – do aumento na abundância de espécies na Bacia do Rio Parnaíba, mas ressalva a necessidade de consulta aos Comitês de Bacias Hidrográficas para apuração.** Quanto à Portaria IBAMA nº 48/2007, que alcança diversos estados como Amapá, Mato Grosso, Amazonas, Acre, Rondônia, Roraima, entre outros, afirma-se que o estado de conservação da grande maioria das espécies é *“Menos Preocupante”* (portanto, é de se supor que é preocupante em alguma medida). Afirma-se, ainda, que *“aparentemente” não haveria “riscos elevados de extinção no momento”*.

18. Sobre a Portaria IBAMA nº 4/2008, que proíbe anualmente a captura de peixes em período de reprodução, no Estado do Ceará e bacias hidrográficas que indica, a nota técnica se além a afirmar a **necessidade de revisão do período de defeso**, sem qualquer outro esclarecimento quanto à realização de estudo científico para sustá-lo até tal revisão. Quanto à Instrução Normativa IBAMA nº 10/2009, que protege o robalo branco e o camurim, no Espírito Santo, afirma-se que nenhuma espécie do gênero *“consta como ameaçada de extinção”*.

19. À exceção da última instrução normativa, **a nota técnica não faz qualquer menção a estudo ou a parecer técnico de qualquer órgão ambiental que confira lastro à suspensão do defeso.**

20. A nota técnica tampouco traz qualquer afirmação categórica acerca da desnecessidade de proteção das espécies de peixes cuja pesca liberou. **Note-se que a inexistência de ameaça imediata de extinção não**

ADI 5447 / DF

afasta a necessidade de preservar o período de reprodução. Não se pode esperar que as espécies entrem em extinção para então protegê-las. É intuitivo que a pesca durante o período da reprodução dos peixes pode comprometer e muito suas populações.

21. O referido documento dá conta, igualmente, de que, originalmente, **a Secretaria do Tesouro Nacional propôs a suspensão de TODOS os defesos existentes na legislação – e não é de se presumir que a proteção de todas as espécies se tornou subitamente desnecessária, coincidentemente, de forma concomitante à crise econômica.** Esse fato reforça a impressão de que argumentos de índole fiscal tiveram grande influência sobre a decisão de suspender o defeso.

22. A nota técnica ressalva, ainda, expressamente, **a necessidade de “validação [da suspensão do defeso] com a comunidade científica”, bem como de debate com os Comitês Permanentes de Gestão para Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros.** Não há, contudo, notícia de que estas providências tenham sido tomadas. Nota-se, assim, que **a nota técnica não é conclusiva** sobre a desnecessidade de proteger essa ou aquela espécie e que não assume qualquer responsabilidade ou posição no debate.

23. A tais indícios do uso fiscal da suspensão do defeso somam-se aqueles constantes da Nota Técnica nº 1/DIRAT, da lavra do Ilmo. Diretor de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social, dando conta de que **os atos normativos suspensos pela Portaria Interministerial nº 192/2015 eram justamente aqueles que ensejavam o maior volume de deferimentos do benefício de seguro defeso.** Confira-se:

“Este custo não foi maior em função da publicação da Portaria Interministerial nº 192, de 05 de outubro de 2015, que suspendeu os dez atos normativos que instituem os períodos de defeso com maior volume de atendimento; com o Decreto Legislativo nº 293, de 10 de dezembro de 2015, restará ao INSS atender a uma demanda superior ao valor atendido em 2014, que foi de 487.843 pescadores.” (Grifou-se)

ADI 5447 / DF

24. Na mesma linha, documento produzido pelo Ministério da Fazenda e anexado aos autos pela União defende que a suspensão do benefício de seguro defeso “*propiciaria à Polícia Federal tempo para a apuração de prováveis fraudes na obtenção e recebimento do benefício*” e que tal suspensão foi tida por necessária “*para aprofundar o processo de avaliação da política [de defeso]*”.

25. **Há, portanto, indícios robustos de que as razões ambientais não foram aquelas que predominaram na decisão de suspender o período de defeso.**

II.2. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA PRECAUÇÃO (CF, ART. 225)

26. A inicial da ação não conduz a conclusão diversa. **Não traz qualquer dado objetivo, técnico, ambiental, que embase a desnecessidade de manutenção dos períodos de defeso que foram suspensos.** Limita-se a afirmar que o conhecimento sobre o comportamento dos recursos pesqueiros é “*incipiente para a maioria das espécies no Brasil*”, que a suspensão dos períodos de defeso é necessária “*para fins de revisão das normas subjacentes*”, que “*não há mais evidências suficientes de que os defesos regulados nos 10 atos suspensos sejam necessários à preservação das espécies*”.

27. Nota-se, assim, que **a suspensão dos períodos de defeso teve por base a mera suspeita ou possibilidade de que, em alguns de tais casos, a suspensão da pesca não fosse mais necessária.** Na dúvida, suspendeu-se desde logo a proteção, sem qualquer aferição segura quanto à sua efetiva desnecessidade ou quanto às consequências sobre o volume de peixes das localidades e sobre a segurança alimentar da população.

28. Ora, de acordo com o **princípio constitucional da precaução**, norma elementar e comezinha regedora de todo o direito ambiental, na dúvida quanto ao risco de dano, deve o Poder Público atuar de forma a proteger o meio ambiente – e não liberar atividade potencialmente

ADI 5447 / DF

danosa. Portanto, **diante de dados insuficientes e de incertezas quanto à adequação do período de defeso, a autoridade pública está obrigada a mantê-lo**, até que estudo técnico venha a comprovar, de forma objetiva, a desnecessidade da suspensão da pesca no período de reprodução.

29. Foi justamente inspirada pelo princípio da precaução que a Carta de 1988 impôs ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (CF, art. 225); que determinou a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e dos seus componentes a serem especialmente protegidos, que vedou a alteração ou a supressão da proteção, salvo por meio de lei, que proibiu qualquer utilização que pudesse comprometer a integridade dos atributos que justificaram tal proteção (CF, art. 225, § 1º, III). Sob a mesma inspiração, a Constituição atribuiu ao Poder Público o dever de proteger a fauna e a flora e proibiu as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou que provoquem a extinção de espécies (CF, art. 225, § 1º, VII).

30. Não há voz dissonante na jurisprudência do STF (v. ADPF 101, Rel. Min. Cármen Lúcia) ou na doutrina acerca da aplicabilidade do princípio constitucional da precaução a toda e qualquer decisão que produza reflexos sobre o meio ambiente. Veja-se:

“A invocação do princípio da precaução é uma decisão a ser tomada quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido.

.....
“Com efeito, no teor do Princípio 15 da Declaração do Rio [Eco 92], a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas capazes de evitar a degradação do meio ambiente. Vale dizer, a incerteza científica milita em favor do ambiente, carreando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências

ADI 5447 / DF

indesejadas ao meio considerado". (MILARÉ, Edis. *Direito do ambiente*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 264-265)

"A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do risco ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? **Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões** nacionais e estrangeiras sobre a matéria. **Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada**, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. **Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo**. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. **A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção**". (MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 101-102)

"Assumindo como correta a tese de que a **proibição de retrocesso** não pode impedir qualquer tipo de restrição a direitos socioambientais, parte-se daqui da mesma diretriz que, de há muito, tem sido adotada no plano da doutrina especializada, notadamente **a noção de que sobre qualquer medida que venha a provocar alguma diminuição nos níveis de proteção (efetividade) dos direitos socioambientais recai a suspeição de sua ilegitimidade jurídico-constitucional**, portanto, na gramática do Estado Constitucional, de sua inconstitucionalidade, acionando assim um dever de submeter tais medidas a um *rigoroso controle de constitucionalidade (...)*" (SARLET, I.; FENSTERSEIFER, T. *Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do meio ambiente*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 321, grifou-se)

ADI 5447 / DF

31. Nota-se, portanto, que, ao contrário do que é alegado na inicial, **na dúvida, está o Poder Público obrigado a proteger o meio ambiente e, portanto, a manter o período de defeso.** Enquanto não reunir os dados necessários ou concluir os estudos aptos a comprovar a possibilidade de supressão dos períodos de defeso, estes têm de ser mantidos.

II.3. ABUSO DO PODER REGULAMENTAR E LEGÍTIMA SUSTAÇÃO DA PORTARIA INTERMINISTERIAL PELO CONGRESSO NACIONAL (CF, ART. 49, V)

32. O art. 3º da Lei 11.959/2009 atribuiu ao Poder Executivo a regulamentação do período de defeso, com o propósito de que tal competência fosse exercida dentro dos fins para os quais foi instituída: a conciliação entre o princípio da sustentabilidade dos recursos ambientais e os melhores resultados econômicos e sociais[1].

33. A ausência de estudos técnicos e de dados objetivos acerca da situação das espécies cujo período de defeso foi suspenso, associada aos argumentos, de índole fiscal, no sentido da expressividade do valor a ser pago a título de seguro defeso, indicam que as consequências ambientais decorrentes da suspensão da vedação à pesca na hipótese sequer foram mensuradas.

34. Nota-se, assim, que o Executivo efetivamente exorbitou de seu poder de regulamentar ao suspender o defeso, pois tudo indica que, *a pretexto de haver dúvida sobre a necessidade de proteção da reprodução de algumas espécies*, buscou, em verdade, ante a atual precariedade da situação econômica, reduzir custos com o pagamento do seguro desemprego, *sem previamente dimensionar o dano ao meio ambiente e à segurança alimentar que poderia advir da liberação da pesca durante o período de reprodução.* Ao assim proceder, o Executivo **deixou de observar a própria finalidade para a qual sua competência regulamentar foi instituída: a preservação ambiental.**

ADI 5447 / DF

35. Repita-se. De fato, a Lei 11.959/2009 conferiu competência ao Executivo para regulamentar o período de defeso. Tal competência regulamentar, segundo a dicção da própria lei, deve ser exercida para proteger os estoques pesqueiros do país. Se tal competência foi utilizada com finalidade diversa, houve claro desvio de finalidade da competência regulamentar e, por conseguinte, abuso em seu exercício. E, na hipótese, são robustos os indícios de que o Executivo, diante da crise econômica que assola o país, pretendeu economizar os valores destinados ao seguro defeso. Nessas condições, afigura-se válido o ato do Congresso Nacional, que, com base no art. 49, V, CF, sustou os efeitos da mencionada portaria.

36. A necessidade de economizar recursos públicos, tanto quanto a ocorrência de supostas fraudes no deferimento de benefícios, não é causa válida para liberar a pesca no período de reprodução dos peixes e sacrificar espécies. Talvez seja causa válida para reduzir benefícios custeados pelos cofres públicos sem o rigor devido. Se este é o caso, cabe ao Poder Público – não ao meio ambiente ou aos peixes – assumir os ônus da medida.

37. O argumento da requerente, no sentido de que a liberação da pesca tutela a liberdade de trabalho dos pescadores artesanais não se sustenta. A ocorrência de pesca indevida, durante o período de reprodução, possibilitará seu trabalho no ano de 2016, mas poderá comprometê-lo, em definitivo, durante os anos vindouros, banindo a pesca artesanal e as pequenas comunidades que a realizam. Assim, sem estudos ambientais satisfatórios, a suspensão do defeso apenas **põe em risco grupos já extremamente carentes e vulneráveis**.

II.4. INSUFICIÊNCIA DE INDÍCIOS QUANTO À ALEGADA FRAUDE NO PAGAMENTO DO SEGURO DEFESO

38. Alguns esclarecimentos devem ser acrescentados, ainda, quanto à alegação de que a suspensão do defeso seria necessária tendo em vista a possível ocorrência de fraude e o risco de lesão ao erário público em momento de grave crise econômica.

ADI 5447 / DF

39. Primeiramente, é importante notar que a alegação de fraude funda-se, sobretudo, em nota técnica não assinada do Ministério da Fazenda. Não é possível identificar a autoridade responsável por sua expedição. Ademais, a referida nota técnica do Ministério da Fazenda baseia a suspeita de fraude: i) no aumento do valor total pago a título de seguro defeso; e ii) em estudo do IPEA que teria indicado uma diferença de 309,6 mil seguros defesos pagos a maior, se considerado o número de pescadores quantificado pelo instituto, em levantamento pertinente ao ano de 2010.

40. No entanto, a nota do Ministério do Meio Ambiente, esta, assinada, aponta como principais causas do aumento do valor geral despendido com o pagamento do seguro defeso: i) o aumento de espécies protegidas, em consequência da piora da situação ambiental; e ii) a decisão política de ampliar o rol de beneficiários do seguro, quer reduzindo-se o tempo mínimo de registro – de 3 para 1 ano de atividade – como condição para fruição do benefício (Lei nº 10.779/2003), quer para permitir o acesso ao benefício aos que trabalham na confecção e reparo de artes e petrechos de pesca, àqueles que realizam reparos em embarcações e, ainda, àqueles que processam o produto da pesca artesanal (Lei nº 11.959/2009). Apenas pela Lei nº 13.134, de junho de 2015, segundo esta última nota, eliminou-se a possibilidade de pagamento dos benefícios àqueles que exercem atividades de mero apoio à pesca.

41. Ora, se houve aumento dos períodos de defeso em razão da redução da qualidade ambiental, o fato é um indicador da progressiva exaustão dos recursos pesqueiros do país, e não do inverso.

42. E se houve decisão política de aumentar o rol de beneficiários da medida (principal razão do aumento de valores do seguro defeso, segundo a nota do Ministério do Meio Ambiente), tal aumento talvez explique o aumento do custo total com o pagamento do seguro.

43. Vale notar, ainda, que os documentos oriundos do Congresso Nacional dão conta de que processo de recadastramento promovido, entre 2012 e 2014, pelo Ministério da Pesca, ensejou a suspensão e/ou o

ADI 5447 / DF

cancelamento de 359.657 licenças de pescador, com economia de 1,2 bilhões de reais, de forma que os dados de 2010 estão possivelmente superados pela nova situação, que objetivou justamente combater a fraude detectada.

44. A requerente não traz, portanto, dados objetivos e atuais que constituam ao menos indício da ocorrência de fraude com proporções tais que pudessem justificar a decisão extrema de simplesmente suspender o pagamento de seguro defeso de mais de dez regiões/espécies. Aliás, é de se perquirir: a suspeita de fraude no pagamento do bolsa-família ou de aposentadorias e pensões poderia conduzir à sustação geral do pagamento destes benefícios a todos os seus titulares?

III. PERICULUM IN MORA INVERSO E REVOGAÇÃO DA CAUTELAR

45. Por fim, deve-se ter em conta que diversos períodos de reprodução e de vulnerabilidade das espécies estão em curso, de forma que o dano ambiental que se pretende evitar, e que jamais se chegou a quantificar, já se consumou, encontra-se em curso ou poderá iniciar-se em breve, a depender da espécie em questão.

46. Portanto, tendo em vista que a requerente não se desincumbiu de demonstrar a consistência das razões ambientais que a levaram a suspender o período de defeso, tampouco comprovou ter dimensionado os danos decorrentes de sua decisão; e tendo em conta, de outro lado, o princípio constitucional da precaução e a necessidade de proteger a fauna brasileira, durante período de reprodução, bem como a segurança alimentar da população e a preservação de grupos vulneráveis de pescadores artesanais, sob pena de se gerar dano de difícil ou impossível reparação, entendo que não apenas não há verossimilhança no direito alegado pela requerente quanto há gravíssimo *periculum in mora* inverso, caso mantida a decisão deferitória da cautelar, que suspendeu os efeitos do Decreto-Legislativo nº 293/ 2015.

ADI 5447 / DF

IV. CONCLUSÃO E DEMAIS PROVIDÊNCIAS

47. Por tais fundamentos, **revogo a cautelar** anteriormente deferida, para o fim de restabelecer os efeitos do Decreto-Legislativo nº 293/2015. Em consequência, voltam a vigorar, de imediato e com efeitos *ex nunc*, todos os períodos de defeso suspensos pela Portaria Interministerial nº 192/2015, estando, por conseguinte, imediatamente vedada a pesca, tal como disposto nos atos normativos indicados na portaria. Ficam, ainda, sustados ou vedados eventual(is) ato(s) de prorrogação da portaria interministerial.

48. Determino, ainda, as seguintes **providências complementares**:
i) Intimação urgente da requerente, do requerido, da União, do ICMBio e do IBAMA e demais entidades e órgãos pertinentes, para cumprimento imediato da decisão, inclusive no que respeita à instauração de atividade de fiscalização voltada a impedir a pesca das espécies protegidas; **ii)** Intimação da União, do Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento, do Ministério da Previdência Social e do Ministério do Meio Ambiente, para que: a) informem quais foram as medidas tomadas para promover o recadastramento dos pescadores, com vistas a sustar as alegadas fraudes no pagamento do seguro defeso, b) indiquem as providências adotadas para revisão dos períodos de defeso por “*meio dos Comitês Permanentes de Gestão e Uso Sustentável de Recursos Pesqueiros*”, como previsto no art. 2º da portaria interministerial, e c) anexem os documentos que comprovam tais medidas e providências aos autos.

49. Uma observação final: não me é indiferente a situação fiscal do país, a necessidade de se reverem benefícios concedidos além das possibilidades do erário, nem muito menos a imperatividade de se combaterem as fraudes que venham a ser detectadas. Mas não ao preço de se acrescentar ao cenário de crise atual uma outra: a crise ambiental.

Publique-se.

Notas:

ADI 5447 / DF

[1] “Art. 3^o Compete ao poder público a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira, conciliando o equilíbrio entre o princípio da sustentabilidade dos recursos pesqueiros e a obtenção de melhores resultados econômicos e sociais, calculando, autorizando ou estabelecendo, em cada caso: I – os regimes de acesso; II – a captura total permissível; III – o esforço de pesca sustentável; IV – os períodos de defeso; V – as temporadas de pesca; VI – os tamanhos de captura; VII – as áreas interditadas ou de reservas; VIII – as artes, os aparelhos, os métodos e os sistemas de pesca e cultivo; IX – a capacidade de suporte dos ambientes; X – as necessárias ações de monitoramento, controle e fiscalização da atividade; XI – a proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques”.