

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.553 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **RAPHAEL SODRE CITTADINO**
ADV.(A/S) : **BRUNA DE FREITAS DO AMARAL**
ADV.(A/S) : **PRISCILLA SODRÉ PEREIRA**
INTDO.(A/S) : **CONGRESSO NACIONAL**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
INTDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO SÓCIO-AMBIENTAL FLORA NATIVA - ISAF**

ADV.(A/S) : **ELIAS CANDIDO DA NOBREGA NETO**
ADV.(A/S) : **SILVIO MARINHO DO NASCIMENTO**
ADV.(A/S) : **GUILHERME SILVEIRA COELHO**
AM. CURIAE. : **CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA**

ADV.(A/S) : **ANA CAROLINA BORGES DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **CARLOS BASTIDE HORBACH**
ADV.(A/S) : **CAROLINA CARVALHAIS VIEIRA DE MELO**
AM. CURIAE. : **INSTITUTO KABU**
ADV.(A/S) : **MELILLO DINIS DO NASCIMENTO**
ADV.(A/S) : **GLADYS TEREZINHA REIS DO NASCIMENTO**
AM. CURIAE. : **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL - APIB**

ADV.(A/S) : **CAMILA GOMES DE LIMA**
ADV.(A/S) : **IORRANNIS LUIZ MOREIRA DA SILVA**
ADV.(A/S) : **VICTOR HUGO STREIT VIEIRA**
ADV.(A/S) : **LUIZA KELLY ASSIS DE OLIVEIRA**
ADV.(A/S) : **MAIRA DE OLIVEIRA CARNEIRO**
ADV.(A/S) : **INGRID GOMES MARTINS**
ADV.(A/S) : **RICARDO BARAVIERA SOBRINHO**
ADV.(A/S) : **LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO**
ADV.(A/S) : **SAMARA CARVALHO SANTOS**
AM. CURIAE. : **ESTADO DE MATO GROSSO**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA)**

ADI 6553 / DF

ADV.(A/S) : MAURICIO GUETTA
ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE -
CNT
ADV.(A/S) : SERGIO ANTONIO FERREIRA VICTOR
ADV.(A/S) : ANTÔNIO PEDRO MACHADO
ADV.(A/S) : CHARLES DOS SANTOS MAGALHAES

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Adoto o bem lançado relatório lavrado pelo e. Relator.

Na esteira do que asseverou S. Exa., trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL) em face da Lei nº 13.452/2017, fruto de conversão da Medida Provisória nº 758/2016, mediante a qual foi alterada a extensão do Parque Nacional do Jamanxim, a fim de viabilizar a construção, instalação e operação da Ferrovia EF-170 (conhecida como “Ferrogrão”), em área localizada no bioma amazônico, no Estado do Pará.

Sustenta a parte autora, em síntese, violação ao art. 225, § 1º, III, da Constituição da República de 1988, que, “[...] *ao dispor que apenas a lei pode alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos (dos quais são espécie as unidades de conservação) afasta a possibilidade de utilização da medida provisória para este fim*” (eDOC 01, p. 11), bem assim aos princípios da proibição à proteção insuficiente e da vedação ao retrocesso socioambiental. Alega, ainda, contrariedade aos arts. 216 e 231 do texto constitucional, uma vez que o empreendimento resultaria em prejuízo ao patrimônio cultural imaterial, notadamente aos modos de vida, saberes e usos da terra ocupada pelas comunidades indígenas adjacentes, às quais, ademais, não teria sido oportunizado o exercício do direito à consulta prévia, livre e informada, nos moldes assegurados pela Convenção nº 169

ADI 6553 / DF

da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Pede que seja declarada a *“inconstitucionalidade da Lei nº 13.452, de 19 de junho de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 758, de 2016, e de seus artigos 1º, caput, §1º e 2º, caput e §§ 1º e 2º, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim, localizado nos municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará, com a finalidade exclusiva de destinar a área aos leitos e às faixas de domínio da Ferrogrão, por violação à Constituição Federal em seus arts. 216, 225, §1º, III, e 231, e ao princípio da reserva legal e ao da proibição do retrocesso socioambiental”*.

Adotado o rito do art. 12 da Lei nº 9.868/1999, o e. Relator concedeu a medida cautelar requerida, para suspender a eficácia da Lei nº 13.452/2017, bem como dos processos concernentes à “Ferrogrão” (eDOC 50).

Posteriormente, S. Exa. acolhendo requerimento da Advocacia-Geral da União, proferiu decisão de revogação parcial da medida cautelar, para autorizar a retomada dos estudos e dos processos administrativos relacionados à Ferrogrão, condicionando *“qualquer execução à autorização judicial do Supremo Tribunal Federal, para análise de todas as condicionantes legais, especialmente as sócio-ambientais”*. Manteve-se a suspensão da eficácia da Lei n. 13.452/2017.

Feito esse breve retrospecto, passo ao voto.

Submete-se à Corte a questão de como conciliar desenvolvimento e meio ambiente. A resposta de uma Corte Constitucional passa, necessariamente, pela proteção constitucional conferida ao meio ambiente: a reserva de legalidade e o processo legislativo como espacialidade para que se presentifiquem os interesses próprios do meio ambiente e pelo princípio da vedação ao retrocesso.

Desde já, importa sublinhar e ressaltar: não se está aqui a manifestar contrariedade à existência e construção da Ferrogrão, e tampouco olvidar de sua relevância socioeconômica e para o desenvolvimento regional e

ADI 6553 / DF

nacional, mas apenas e tão somente a examinar a medida provisória que busca criar condições para implementá-la através da alteração dos limites do Parque Nacional do Jamanxin, tudo em atenção às garantias constitucionais do meio ambiente.

De pronto, e desde já rogando vênias às conclusões em sentido oposto, entendo assistir razão ao Requerente, porquanto, em meu sentir, a Lei nº 13.452/2017 padece de inconstitucionalidade sob a perspectiva formal, à vista do regime jurídico ambiental cristalizado na Constituição da República, consoante os fundamentos a seguir explanados.

I. Da inconstitucionalidade formal da Lei nº 13.452/2017

Observo que o art. 225, § 1º, III, da CRFB/1988 impõe ao Poder Público, enquanto um dos instrumentos destinados à garantia da consecução do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a **obrigação de “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”** (grifei). Tem-se, na literalidade do comando normativo, a **consustanciação do princípio da reserva legal**, aqui ostensivamente voltado à manutenção de um patamar mínimo de proteção ambiental nesses “espaços territoriais especialmente protegidos”; **é dizer: malgrado a Constituição da República não desautorize a redução ou supressão dessas áreas particularmente escudadas, o constituinte limita tais medidas, sob a perspectiva formal, ao espaço de conformação legislativa stricto sensu.**

Nesse sentido, transcrevo as lições de Paulo Affonso Leme Machado:

“O texto constitucional preceitua que o Poder Público deve definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente

protegidos. Definir os espaços territoriais compreende localizá-los. Aí começa a proteção constitucional, não se esperando que se implantem quaisquer acessórios, como cercas ou casas de guardas.

Não se pode ter a ilusão de que esses espaços se tornaram perenes pelo sistema constitucional ora introduzido; mas, sendo a alteração e a supressão somente através de lei, abrem-se tempo e oportunidade para que os interesses pró meio ambiente se façam presentes perante os parlamentares.

Como se sabe, o procedimento de elaboração dos atos do Poder Executivo não prevê um debate público e um lapso de tempo antes da sua edição. Não se quer sobrecarregar o Poder Legislativo, mas, sem uma intensa participação democrática, as áreas protegidas serão mutiladas e deturpadas ao sabor do imediatismo e de soluções demagógicas, às vezes intituladas como de interesse social ou de interesse público.

A norma constitucional não abriu qualquer exceção à modificação dos espaços territoriais; e, assim, mesmo uma pequena alteração só pode ser feita por lei. A Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente propôs essa inovação aos constituintes e buscou inspiração na Convenção Africana sobre a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais.

[...] A Constituição não pretendeu que o País tivesse o mesmo regime jurídico ambiental, mas quis que alguns espaços geográficos fossem especialmente protegidos. **Uma proteção especial depende de certa imutabilidade para que seja compreendida, desejada e respeitada – e, portanto, só pode ser modificada com certo grau de dificuldade.** Não se pode facilitar a exceção, sendo necessário indicar a busca de outras soluções – que, pelo fato de serem difíceis, não são impossíveis – aos que pretendem desmatar ou desnaturar um espaço territorialmente protegido. Fora disso estaremos caminhando para uma destruição progressiva das fontes da

sobrevivência para esta e para as futuras gerações.” (*Direito Ambiental Brasileiro*. 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 181-183).

Na exegese desse panorama, esta Corte, também em sede de controle concentrado de constitucionalidade, firmou entendimento **segundo o qual a alteração ou supressão dos espaços territoriais especialmente protegidos, por resultarem na diminuição do campo de salvaguarda ecológica, não podem ser objeto de medida provisória**, sob pena de malferir o art. 225, § 1º, III, da CRFB/1988, como espelha o precedente já deveras citado no curso do julgamento, da lavra da Ministra Cármen Lúcia, que trata justamente de alteração de unidades de conservação por medida provisória convertida em lei:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012. CONVERSÃO NA LEI N. 12.678/2012. INÉPCIA DA INICIAL E PREJUÍZO DA AÇÃO QUANTO AOS ARTS. 6º E 11 DA MEDIDA PROVISÓRIA N. 558/2012 E AO ART. 20 DA LEI N. 12.678/2012. POSSIBILIDADE DE EXAME DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA. ALTERAÇÃO DA ÁREA DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. CONFIGURADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DE RETROCESSO SOCIOAMBIENTAL. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA PROCEDENTE, SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. 1. Este Supremo Tribunal manifestou-se pela possibilidade e análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após a sua conversão em lei. [...] 3. **As medidas provisórias não podem**

veicular norma que altere espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de ofensa ao art. 225, inc. III, da Constituição da República. 4. As alterações promovidas pela Lei n. 12.678/2012 importaram diminuição da proteção dos ecossistemas abrangidos pelas unidades de conservação por ela atingidas, acarretando ofensa ao princípio da proibição de retrocesso socioambiental, pois atingiram o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição da República. 5. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nessa parte, julgada procedente, sem pronúncia de nulidade.” (ADI nº 4.717, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, j. 05.04.2018, DJe-031 DIVULG 14.02.2019 PUBLIC 15.02.2019; *grifo meu*)

Peço vênia à corrente que já se coloca em sentido oposto, pois penso que o caso em apreço se amolda à literalidade do precedente firmado na ADI 4717. Naquela ocasião, explicitiei como novamente faço agora: a tutela conferida pela Constituição aos espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos não é imutável. Permite-se a alteração e mesmo a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos, desde que se atenda à exigência de edição de lei em sentido estrito para que se promovam.

Compreendeu-se que a Constituição traz garantia procedimental ao Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, que o processo legislativo da conversão em lei da medida provisória não seria suficiente para se atender a legalidade constitucionalmente exigida, por ter trâmite mais célere e menor oportunidade para a participação social nos debates.

Assim, compreendo que a interpretação mais adequada do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é no sentido de que, quando a Constituição da República alude, no art. 225, § 1º, inciso III, ao vocábulo lei, trata-se de lei em sentido formal e material. Não basta mecanismo que faça as vezes de lei. A medida provisória, portanto, não é suficiente para

ADI 6553 / DF

atender ao comando contido no art. 225, § 1º, III, CRFB, já que se exige lei em sentido formal para se autorizar a alteração ou a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos.

Nada obstante, no caso em apreço, tenha havido indicativo de compensação – e não somente supressão, está a se tratar de alteração de áreas especialmente protegidas. Não é possível, em abstrato, fazer uma valoração a priori sobre a suficiência da medida de compensação, ainda que em termos numéricos a área compensada seja muito superior à suprimida. A previsão de compensação, outrossim, foi suprimida por ocasião da conversão da medida provisória em lei.

Penso que incide ao caso a *ratio* existente no Precedente de Relatoria da Ministra Cármen Lúcia.

A exigência de lei em sentido estrito para a modificação de unidades de conservação também foi objeto da ADI 3646, de relatoria do Ministro Dias Toffoli, e da ADI 4218, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 22, *caput* e §§ 5º e 6º, da Lei nº 9.985/2000. Criação e modificação de unidades de conservação por meio de ato normativo diverso de lei. Ofensa ao art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal. Não ocorrência. Improcedência da ação. 1. A proteção do meio ambiente e a preservação dos biomas é obrigação constitucional comum a todos os entes da Federação (art. 23, VI e VII, CF/88). Para tanto, a Lei Fundamental dota o Poder Público dos meios necessários à consecução de tais fins, incumbindo-o, inclusive, da atribuição de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, conforme estabelece o art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição. 2. Constitucionalidade do art. 22, *caput*, da Lei nº 9.985/2000. [...] Tendo a Carta se referido à reserva de legislação somente como requisito de modificação ou supressão de unidade de conservação, abriu margem para que outros atos do Poder Público, além de lei em sentido estrito, pudessem ser

utilizados como mecanismos de instituição de espaços ambientais protegidos. Precedentes. 3. A teor do art. 225, § 1º, inciso III, da Constituição Federal, a alteração e a supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente são permitidas por intermédio de lei. **A finalidade da Carta Magna, ao fixar a reserva de legalidade, deve ser compreendida dentro do espírito de proteção ao meio ambiente nela insculpido. Somente a partir da teleologia do dispositivo constitucional é que se pode apreender seu conteúdo normativo. Nesse sentido, a exigência de lei faz-se presente quando referida modificação implicar prejudicialidade ou retrocesso ao status de proteção já constituído naquela unidade de conservação, com o fito de coibir a prática de atos restritivos que não tenham a aquiescência do Poder Legislativo. [...] 4. Ação direta julgada improcedente.” (ADI nº 3.646, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, j. 20.09.2019, DJe-262 DIVULG 29.11.2019 PUBLIC 02.12.2019; *grifo meu*)**

“AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITOS CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. PODER REGULAMENTAR (ART. 84, IV, DA CONSTITUIÇÃO). DECRETO QUE ESTABELECE PARÂMETROS E CRITÉRIOS PARA O LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE EMPREENDIMENTOS POTENCIALMENTE NOCIVOS AO PATRIMÔNIO ESPELEOLÓGICO BRASILEIRO. FARTA DISCIPLINA LEGAL. EVENTUAL OFENSA CONSTITUCIONAL MERAMENTE REFLEXA OU INDIRETA. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ART. 225, § 1º, III, DA CARTA MAGNA. EXIGÊNCIA DE LEI APENAS PARA A ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DE ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS, SITUAÇÃO DIVERSA DO CASO SUB JUDICE. AGRAVO CONHECIDO E

DESPROVIDO. 1. O patrimônio espeleológico nacional goza de proteção legal, assim como encontra farta regulamentação em Lei o licenciamento ambiental de atividades potencialmente nocivas às cavidades naturais subterrâneas. [...] 3. **O art. 225, § 1º, III, da Constituição somente exige a edição de lei para a alteração ou supressão de um espaço territorial delimitado de especial proteção ambiental, previamente criado por ato do poder público, este precedido de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.** [...] 6. Agravo conhecido e desprovido.” (ADI nº 4.218 AgR, Relator Ministro LUIZ FUX, Tribunal Pleno, j. 13.12.2012, DJe-032 DIVULG 18.02.2013 PUBLIC 19.02.2013; *grifei*)

Impende sublinhar, por derradeiro, que a conversão de medida provisória em lei não convalida o vício ora tratado, na senda de entendimento firme desta Corte, consoante as seguintes ementas:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. **A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes.** II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos

normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. [...]” (ADI 4048 MC, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232).

“CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. **A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade.** [...]” (ADI 4049 MC, Rel. Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2008, DJe-084 DIVULG 07-05-2009 PUBLIC 08-05-2009

ADI 6553 / DF

EMENT VOL-02359-02 PP-00187 RTJ VOL-00211-01 PP-00247).

Dessarte, a modificação promovida no Parque Nacional do Jamanxim por força da edição da Medida Provisória nº 758/2016 afronta a reserva de lei *stricto sensu* estampada no art. 225, § 1º, III, da CRFB/1988, evidenciando, em meu sentir, a inconstitucionalidade formal da Lei nº 13.452/2017.

Importante o registro, que a própria Advocacia-Geral da União, que, inicialmente havia se manifestado no sentido do não conhecimento da ação, voltou aos autos e a Tribuna, defendendo a inconstitucionalidade da norma questionada.

Da mesma forma como a advocacia pública apresenta nesta nova manifestação, reconheço os argumentos da importância da ferrovia aqui trazidos. Não estou a sustentar a impossibilidade de existência de tal obra, mas sim, que esta seja feita em observância à tutela constitucional do meio ambiente.

Posto isso, nos termos expostos, voto pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É como voto.