

Supremo Tribunal Federal
COORD. DE ANÁLISE DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 19.12.2006
EMENTÁRIO Nº 2 2 6 1 - 4

01/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8 DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. CARLOS BRITTO
RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU
ACÓRDÃO
REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO(A/S) : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA
INTERESSADO(A/S) : CENTRO DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES DA
REGIÃO DO CARAJÁS - FÓRUM CARAJÁS
ADVOGADO(A/S) : RAUL SILVA TELLES DO VALLE E OUTROS
INTERESSADO(A/S) : COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA
AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADVOGADO(A/S) : RAUL SILVA TELLES DO VALLE
INTERESSADO(A/S) : STIU/DF - SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS
INDÚSTRIAS URBANAS, NAS ATIVIDADES DE MEIO
AMBIENTE E NOS ENTES DE FISCALIZAÇÃO E
REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENERGIA
ELÉTRICA, SANEAMENTO, GÁS E MEIO AMBIENTE
NO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE A. KHOURI E OUTROS
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO CIVIL GREENPEACE
ADVOGADO(A/S) : RAIMUNDO SÉRGIO BARROS LEITÃO

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N. 788, DE 2005, DO CONGRESSO NACIONAL. AUTORIZAÇÃO AO PODER EXECUTIVO PARA IMPLEMENTAR O APROVEITAMENTO HIDROELÉTRICO BELO MONTE NO TRECHO DO RIO XINGU, LOCALIZADO NO ESTADO DO PARÁ. ATO CONCRETO. LEI-MEDIDA. AUSÊNCIA DE ABSTRAÇÃO E GENERALIDADE NECESSÁRIOS AO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE CONCENTRADO. INVIABILIDADE DA AÇÃO DIRETA. ARTIGO 102, INCISO I, "a", DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL.

1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual [artigo 102, I, "a", CB/88]. Os atos normativos que se sujeitam ao controle de constitucionalidade concentrado reclamam generalidade e abstração.

2. Não cabe ação direta como via de impugnação de lei-medida. A lei-medida é lei apenas em sentido formal, é lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração.

3. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.



A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquígráficas, por maioria de votos, em não conhecer da ação direta.

Brasília, 1º de dezembro de 2005.



EROS GRAU

- RELATOR P/ ACÓRDÃO

01/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8 DISTRITO FEDERAL**RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. CARLOS BRITTO****RELATOR PARA O : MIN. EROS GRAU****ACÓRDÃO**

REQUERENTE(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO(A/S) : CONGRESSO NACIONAL
INTERESSADO(A/S) : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA
INTERESSADO(A/S) : CENTRO DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES DA
REGIÃO DO CARAJÁS - FÓRUM CARAJÁS
ADVOGADO(A/S) : RAUL SILVA TELLES DO VALLE E OUTROS
INTERESSADO(A/S) : COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA
AMAZÔNIA BRASILEIRA - COIAB
ADVOGADO(A/S) : RAUL SILVA TELLES DO VALLE
INTERESSADO(A/S) : STIU/DF - SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS
INDÚSTRIAS URBANAS, NAS ATIVIDADES DE MEIO
AMBIENTE E NOS ENTES DE FISCALIZAÇÃO E
REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENERGIA
ELÉTRICA, SANEAMENTO, GÁS E MEIO AMBIENTE
NO DISTRITO FEDERAL
ADVOGADO(A/S) : PAULO ROBERTO ROQUE A. KHOURI E OUTROS
INTERESSADO(A/S) : ASSOCIAÇÃO CIVIL GREENPEACE
ADVOGADO(A/S) : RAIMUNDO SÉRGIO BARROS LEITÃO

R E L A T Ó R I O**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Cuida-se de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Cautelar em que se postula a suspensão da eficácia do Decreto Legislativo nº 788, de 2005, do Congresso Nacional.

2. O ato legislativo impugnado tem a seguinte estrutura de linguagem:

"Art. 1º É autorizado o Poder Executivo a implantar o Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte



no trecho do Rio Xingu, denominado 'Volta Grande do Xingu', localizado no Estado do Pará, a ser desenvolvido após estudos de viabilidade técnica, econômica, ambiental e outros que julgar necessários.

Art. 2º Os estudos referidos no art. 1º deste Decreto Legislativo deverão abranger, dentre outros, os seguintes:

I - Estudo de Impacto Ambiental - EIA;

II - Relatório de Impacto Ambiental - RIMA;

III - Avaliação Ambiental Integrada - AAI da bacia do Rio Xingu; e

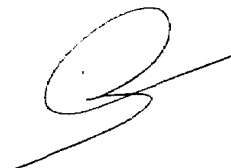
IV - estudo de natureza antropológica, atinente às comunidades indígenas localizadas na área sob influência do empreendimento, devendo, nos termos do § 3º do art. 231 da Constituição Federal, ser ouvidas as comunidades afetadas.

Parágrafo único. Os estudos referidos no caput deste artigo, com a participação do Estado do Pará, em que se localiza a hidroelétrica, deverão ser elaborados na forma da legislação aplicável à matéria.

Art. 3º Os estudos citados no art. 1º deste Decreto Legislativo serão determinantes para viabilizar o empreendimento e, sendo aprovados pelos órgãos competentes, permitem que o Poder Executivo adote as medidas previstas na legislação objetivando a implantação do Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entre em vigor na data de sua publicação".

3. Pois bem, o autor sustenta que o Decreto Legislativo em causa é formalmente inconstitucional. Isto porque, a teor do § 3º do artigo 231 da Constituição Federal de 1988, a autorização



congressual para o aproveitamento dos recursos energéticos em terras indígenas é de ser precedida de consulta às comunidades indígenas afetadas. Mais ainda, vocaliza que o ato sob censura desrespeita o § 6º do artigo 231 da Carta Magna, dado que a exploração dos potenciais hidroelétricos situados em terras indígenas só é passível de efetivação nos termos de lei complementar, ainda não elaborada pelo Parlamento brasileiro. Parlamento que se põe como instância requerida na presente ADI e a quem incumbe, segundo o acionante, ouvir as sobreditas comunidades indígenas atingidas.

4. Prossigo no relatório para averbar que o requerido sustenta a ausência dos pressupostos autorizadores do provimento acautelatório. Antes, porém, suscita preliminar de não-conhecimento da presente ação direta, ante o caráter concreto do Decreto Legislativo nº 788/2005.

5. Submeto a pretensão cautelar ao crivo do egrégio Plenário deste Supremo Tribunal Federal, encerrando, por aqui, o relatório do feito.

FJMM/ggd



01/12/2005

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8 DISTRITO FEDERALV O T O**O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO (Relator)**

Começo por examinar a preliminar de não-conhecimento da presente ação direta, suscitada pela instância requerida. Preliminar que se lastreia na afirmação de ser o Decreto Legislativo adversado um ato jurídico de efeito concreto. Desvestido, portanto, daquele conteúdo renovadamente normativo que autorizaria a instauração do processo de controle de constitucionalidade do tipo concentrado. Também designado por controle abstrato, exatamente por incidir sobre a lei em sentido material.

8. A esse respeito, averbo que, de fato, a jurisprudência desta Suprema Corte mais e mais se firma no sentido de que "a ausência de densidade normativa no conteúdo do preceito legal impugnado desqualifica-o — enquanto objeto juridicamente idôneo — para o controle normativo abstrato" (ADI 842, Rel. Min. Celso de Mello). Todavia, atento às características do comando que se veicula pelo artigo introdutório do Decreto Legislativo em causa, penso não assistir razão ao requerido. E assim o digo porque a outorga legislativa que ali se contém, centralmente, não se exaure com a produção de nenhum dos numerosos e indeterminados atos



concretos a que se direciona, logicamente. Mais exatamente, a autorização congressual que se lê do artigo 1º do Decreto Legislativo 788/05 é comando voltado para o desencadeamento da atuação de órgãos, entidades e agentes públicos, tanto quanto do emprego de recursos financeiros e da prática de atos administrativos, sem que se possa prefixar o número deles e o tempo improrrogável de sua empírica manifestação. A patentear, então, que o Poder Legislativo Federal se manifestou por um modelo normativo de mandamento tão abstrato quanto genérico e impessoal¹. O que já significa assujeitar-se ele, Decreto Legislativo 788/05, a controle de constitucionalidade em tese ou por modo concentrado, tal como pretendido pelo autor da presente ADIN.



¹ O elemento genérico, radicado na padronização das ações, fazendo com que a lei vigore para tudo a que se reporta. O elemento da impessoalidade, residente na padronização dos sujeitos jurídicos a que se refere, explícita ou implicitamente, fazendo com que a lei vigore para todos eles. O elemento da abstratividade, enfim, representado pelo vínculo de duradoura renovabilidade entre a hipótese de incidência da norma e seu mandamento ou consequência (descriptor e prescriptor, respectivamente, na segura doutrina de LOURIVAL VILLANOVA), fazendo com que a lei vigore por um tempo, senão indeterminado, pelo menos prolongado. Ver, a propósito, o meu *Perfil Constitucional da Licitação*, Editora Znt, 1997, p. 17.

01/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU: - Sr. Presidente, entendo que no caso há ato concreto, *lei-medida*. O que no direito alemão é conhecido como *Massnahmegesetz*. Lei apenas em sentido formal, lei que não é norma jurídica dotada de generalidade e abstração. Lei que não constitui preceito primário, no sentido de que se impõe por força própria, autônoma. Algo análogo ao que a Constituição do Brasil prevê no seu art. 37, XIX e XX, ato administrativo especial. Não conheço.



Supremo Tribunal Federal

01/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Sr. Presidente, também creio que o caso é de ato concreto, impugnável, por exemplo, mediante ação civil pública.

Nc.



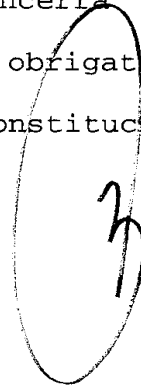
01/12/2005

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, acompanho o relator.

Tem-se um decreto legislativo e não um simples decreto que haja regulamentado certa norma. Ele encerra autorização com disposições que surgem, no campo jurídico, obrigatórias. Por isso penso que desafia o controle concentrado de constitucionalidade.



PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.573-8**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR ORIGINÁRIO : MIN. CARLOS BRITTO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO : MIN. EROS GRAU

REQTE.(S): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO.(A/S): CONGRESSO NACIONAL

INTDO.(A/S): INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL - ISA

INTDO.(A/S): CENTRO DE DIREITOS DAS POPULAÇÕES DA REGIÃO DO CARAJÁS
- FÓRUM CARAJÁS

ADV.(A/S): RAUL SILVA TELLES DO VALLE E OUTROS

INTDO.(A/S): COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA
BRASILEIRA - COIAB

ADV.(A/S): RAUL SILVA TELLES DO VALLE

INTDO.(A/S): STIU/DF - SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS
URBANAS, NAS ATIVIDADES DE MEIO AMBIENTE E NOS ENTES DE
FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ENERGIA ELÉTRICA,
SANEAMENTO, GÁS E MEIO AMBIENTE NO DISTRITO FEDERAL

ADV.(A/S): PAULO ROBERTO ROQUE A. KHOURI E OUTROS

INTDO.(A/S): ASSOCIAÇÃO CIVIL GREENPEACE

ADV.(A/S): RAIMUNDO SÉRGIO BARROS LEITÃO

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu da ação direta, vencidos os Senhores Ministros Carlos Britto (Relator), Joaquim Barbosa, Cezar Peluso e Marco Aurélio. Votou o Presidente, Ministro Nelson Jobim. Redigirá o acórdão o Senhor Ministro Eros Grau. Falaram, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos, Vice-Procurador-Geral da República; pelos interessados, Instituto Socioambiental-ISA, Centro dos Direitos das Populações da Região do Carajás-Fórum Carajás, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira-COIAB e Associação Civil Greenpeace, o Dr. Raimundo Sérgio Barros Leitão; e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União. Plenário, 01.12.2005.

Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso

de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa e Eros Grau.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.


+1) Luiz Tomimatsu
Secretário