

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA DO EGRÉGIO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4717

Autor: PGR

Ato normativo impugnado: Medida Provisória nº 558/2012

Relatora para o acórdão: Exma. Sra. Ministra Carmen Lúcia

A **TERRA DE DIREITOS**, admitida para atuar na presente ação direta de inconstitucionalidade na qualidade de *amicus curiae*, vêm, por seus procuradores ao final assinados, respeitosamente à presença de Vossa Exa., apresentar:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO

com fundamento no art. 26 da Lei **9.868/1999** c/c arts. 138, §1º e 1.022, I e II, do Código de Processo Civil (CPC) e, ainda, arts. 337 e 338 do Regimento Interno deste E. Supremo Tribunal Federal, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

BREVE SÍNTESE PROCESSUAL

A presente Ação Direta de Inconstitucionalidade foi ajuizada em 10 de fevereiro de 2012, pelo Ministério Público Federal (MPF) com o objetivo de impugnar a constitucionalidade formal e material da Medida Provisória nº 558 de 2012 que tratava das alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos

Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.

Em 16 de agosto de 2018, iniciado o julgamento, foi garantida a sustentação oral para esta entidade na qualidade de *Amicus Curiae* e proferido o voto da Ministra Relatora. Em 05 de abril de 2018, o Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, Ministra Cármen Lúcia, conheceu em parte da ação, e, na parte conhecida, julgou procedente o pedido para, sem pronunciamento de nulidade, declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 558/2012, convertida na Lei n. 12.678/2012.

O referido Acórdão proporcionou avanço na interpretação mais coerente da Constituição Federal no que se refere ao princípio da vedação do retrocesso socioambiental. Seu conteúdo foi disponibilizado no Diário da Justiça Eletrônico (DJe) o acórdão em 15 de fevereiro de 2019, que restou assim ementado:

EMENTA: 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.

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal admite, em caráter excepcional, a declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando se comprove abuso da competência normativa do Chefe do Executivo, pela ausência dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na espécie, na exposição de motivos da medida provisória não se demonstrou, de forma suficiente, os requisitos constitucionais de urgência do caso.

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.

No respeitável acórdão acima transcrito não se detalha, contudo, para quais dispositivos da Medida Provisória em questão não há pronúncia da nulidade que se faz menção no ponto 5, tendo em vista que cada dispositivo trata de uma das 07 (sete) unidades de conservação, e que nem todas estas possuem empreendimentos irreversíveis até a presente data.

Sendo assim, com os presentes embargos buscam os petionários suprir, com a devida *venia*, omissão no acórdão quanto à expressa e detalhada pronúncia de nulidade dos dispositivos do ato normativo impugnado. Destaca-se que a complementação, na ementa do acórdão, por este E. Supremo Tribunal Federal, é necessária, tendo em vista que a pronúncia de nulidade deve abarcar alguns dos dispositivos declarados inconstitucionais, uma vez que 04 (quatro) das 07 (sete) Unidades de Conservação não foram atingidas por empreendimentos irreversíveis.

Veremos que se incorre em grave contradição por não se fazer devida diferenciação entre as áreas com empreendimentos irreversíveis e as áreas sem empreendimentos irreversíveis. O referido Acórdão, com expressa disposição sobre proibição do retrocesso socioambiental no ponto 4, tem seus efeitos bloqueados pela falta de detalhamento do ponto 5, pois na redação atual permite-se a redução da proteção ambiental de 57 mil hectares de floresta amazônica, onde não há instalação de empreendimentos!

DA INEXISTÊNCIA DE DANOS IRREVERSÍVEIS NO TAPAJÓS

Este Egrégio tribunal julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do ato normativo impugnado, porém sem pronunciamento de nulidade deste porque haveria uma situação de fato irreversível. No entanto, cabe aqui, diante da realidade de 07 diferentes Unidades de Conservação na Amazônia, identificar e argumentar que, para algumas delas, é necessário, coerente, justo e eficaz o pronunciamento de nulidade dos dispositivos correspondentes.

1) PARQUE NACIONAL DA AMAZÔNIA (Artigos 2º, 3º e 4º)

O Parque Nacional da Amazônia foi reduzido, perdendo cerca de 7% da área original, pela medida legislativa objeto desta ADI, sob a justificativa de que uma parcela de seu território seria para reservatório da UHE São Luiz do Tapajós.

Fato é que o processo de licenciamento (02001.003643.2009.77 - IBAMA) desta Usina Hidrelétrica encontra-se ARQUIVADO pelo Gabinete da Presidência do IBAMA em despacho de 04 de agosto de 2016.

Mas apesar de estar arquivado o fato referente ao empreendimento hidrelétrico, outra área no limite leste do Parque Nacional da Amazônia foi desafetada para criação de 05 (cinco) Projetos de Assentamentos Sustentáveis, que são: PDS Cocalino (Portaria nº 948/2018/INCRA-SR30), PDS Mamuru (Portaria nº 949/2018/INCRA-SR30), PDS Nova Integração (Portaria nº 950/2018/INCRA-SR30), PDS São Manoel (Portaria nº 952/2018/INCRA-SR30) e PDS Novo Horizonte ((Portaria nº 951/2018/INCRA-SR30), e um Projeto de Assentamento (Portaria nº 953/2018/INCRA-SR30).

Quer dizer que a área desafetada já foi destinada para regularização fundiária e que, realmente, não há como reverter qualquer situação fática decorrente. **Sendo assim, NÃO se deve proceder ao pronunciamento de nulidade do artigo 3º.**

2) PARQUE NACIONAL DOS CAMPOS AMAZÔNICOS (Artigos 5º, 6º e 7º)

O Parque Nacional dos Campos Amazônicos foi alterado pela medida legislativa objeto desta ADI sob a justificativa de que uma parcela de seu território

seria para reservatório da UHE Tabajara, cujo processo de licenciamento (02001.004419.2007.31 - IBAMA) está ainda tramitando.

Estando o Relatório de Impacto ambiental ainda em fase de revisão, constata-se que este empreendimento encontra-se SEM LICENÇA DE INSTALAÇÃO.

Contudo, por não se ter respeitado o meio processual legislativo próprio, sem estudos técnicos que apontassem a possibilidade de alteração na área, nem apresentados nos autos desta ADI, não se pode identificar se ocorreram danos irreversíveis. **Sendo assim, NÃO se deve proceder ao pronunciamento de nulidade dos artigos 5º, 6º e 7º.**

3) PARQUE NACIONAL DO MAPINGUARI (Artigos 8º e 9º)

O Parque Nacional do Mapinguari foi alterado pela medida legislativa objeto desta ADI sob a justificativa de que uma parcela de seu território seria para reservatório das UHEs Santo Antônio e Jirau, hoje ambas em funcionamento. Ou seja, EM OPERAÇÃO. Reconhecemos que, diante da existência de danos irreversíveis causados ao meio ambiente pelo funcionamento das hidrelétricas, o pronunciamento de nulidades destes dispositivos seria ineficaz. **Sendo assim, NÃO se deve proceder ao pronunciamento de nulidade dos artigos 8º e 9º.**

4) FLONAS ITAITUBA I E ITAITUBA II (Artigos 10 e 11)

As FLONAS Itaituba I e Itaituba II foram reduzidas pela medida legislativa objeto desta ADI sob a justificativa de que uma parcela de seu território estaria planejado para ser alagado pelo reservatório da UHE São Luiz do Tapajós, cujo processo de licenciamento (02001.003643.2009.77 - IBAMA) encontra-se ARQUIVADO pelo Gabinete da Presidência do IBAMA em despacho de 04 de agosto de 2016.

Também se justificou a redução das FLONAS em função do planejamento da UHE Jatobá. O Processo de licenciamento (02001.003642.2009.22 - IBAMA) ainda está tramitando e até o momento não há Estudos de Impacto Ambiental. Ou seja, NÃO HÁ LICENÇA DE INSTALAÇÃO.

Somado a isso, as FLONAS estão sobrepostas a Terra Indígena Sawre Muybu, reconhecida por publicação da FUNAI no Diário Oficial da União em 2016, sendo inconstitucional a alteração da UCs.

Observa-se, portanto, que não se configura estado irreversível de danos ambientais de modo a justificar o não pronunciamento de nulidade dos artigos 10 e 11, uma vez que a instalação da UHE São Luiz do Tapajós encontra-se paralisada devido ao arquivamento do licenciamento no IBAMA, em relação a UHE Jatobá sequer haver licença de instalação e, ainda, porque áreas dos territórios se encontram sobrepostas ao território indígena Sawre Muybu.

Pelo contrário, permanecendo a não declaração de nulidade dos referidos artigos incorre-se no risco de que haja a reversão do quadro colocado e, deste modo, o meio ambiente, tal como está, vir a sofrer mais danos, atacando-se, pois, o salvaguardado e mencionado pelos eminentes Ministros *princípio da proibição do retrocesso ambiental*. Razão pela qual se requer o **pronunciamento de nulidade dos artigos 10 e 11**.

5) FLONA CREPORI (Artigo 12)

A FLONA Crepori foi reduzida pela medida legislativa objeto desta ADI sob a justificativa de que uma parcela de seu território seria para reservatório da UHE São Luiz do Tapajós, cujo processo de licenciamento (02001.003643.2009.77 - IBAMA) encontra-se ARQUIVADO pelo Gabinete da Presidência do IBAMA em despacho de 04 de agosto de 2016.

Também se justificou a redução das FLONA em função do planejamento da UHE Jatobá. O Processo de licenciamento (02001.003642.2009.22 - IBAMA) está tramitando e até o momento não há Estudos de Impacto Ambiental. Ou seja, **NÃO HÁ LICENÇA DE INSTALAÇÃO**.

Além disso, a FLONA Crepori foi desafetada e não teve destinação, o que é prejudicial devido encontrar-se em área de grande especulação por garimpos ilegais, madeireiras ilegais e desmatadores. Ora, sem a proteção especial, esta área perde consideravelmente o controle e fiscalização para operações de combate a crimes ambientais. **Neste sentido, SIM, faz-se necessário, coerente, justo e eficaz o pronunciamento de nulidade do artigo 12 da Lei nº 12. 678 de 2012.**

6) APA TAPAJÓS (Artigo 13)

A APA Tapajós foi reduzida pela medida legislativa objeto desta ADI sob a justificativa de que uma parcela de seu território seria para reservatório da UHE São Luiz do Tapajós, cujo processo de licenciamento (02001.003643.2009.77 - IBAMA) encontra-se ARQUIVADO pelo Gabinete da Presidência do IBAMA em despacho de 04 de agosto de 2016.

Também se justificou a redução das FLONA em função do planejamento da UHE Jatobá. O Processo de licenciamento (02001.003642.2009.22 - IBAMA) está tramitando e até o momento não há Estudos de Impacto Ambiental. Ou seja, **NÃO HÁ LICENÇA DE INSTALAÇÃO**.

Além disso, tal como a FLONA Crepori, a APA Tapajós foi desafetada e não teve destinação, o que é prejudicial devido encontrar-se em área de grande especulação por garimpos ilegais, madeireiras ilegais e desmatadores. Ora, sem a proteção especial, esta área perde consideravelmente o controle e fiscalização para operações de combate a crimes ambientais. **Neste sentido, SIM, faz-se necessário, coerente, justo e eficaz o pronunciamento de nulidade do artigo 13 da Lei nº 12. 678 de 2012.**

DO JULGAMENTO DA ADI 4717 E A FALTA DE DETALHAMENTO QUANTO A PRONÚNCIA DE NULIDADE

A única finalidade da redução de unidades de conservação a que se dirigem os artigos 10, 11, 12 e 13 é a retirada de sobreposição de possíveis áreas de reservatório de aproveitamentos hidrelétricos. No entanto, como visto acima, essas áreas nunca foram alagadas e permanecem hoje tal como se encontravam à época da edição da Medida Provisória, em razão do arquivamento ou não andamento dos processos de licenciamento ambiental que objetivavam a instalação dos referidos empreendimentos hidrelétricos.

Essas unidades de conservação estavam, de acordo com o planejamento energético nacional, previstas para serem atingidas por empreendimentos hidrelétricos que as alagariam, como mencionado nas páginas 22, 41 e 42 do referido Acórdão. Porém, como narrado no voto-vista do Ministro Alexandre de

Moraes, se entendeu que estas áreas ou estavam alagadas por completo ou se estava iniciando o alagamento, pois veja-se este trecho extraído da página 50:

na linha de raciocínio da Ministra Presidente, que a efetiva execução dos empreendimentos hidrelétricos em questão, e o irreversível alagamento das áreas desafetadas, embora não afaste a necessidade de que este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL se manifeste sobre a questão constitucional em causa, já não permite a invalidação dos efeitos produzidos pela norma impugnada, dada a impossibilidade material de reversão ao status quo ante.

Da mesma forma, percebe-se no diálogo transcrito na página 44 do referido Acórdão, entre a Ministra Relatora e o Ministro Gilmar Mendes de que se tinha o equivocado entendimento na ocasião do julgamento de que todas as hidrelétricas mencionadas na Lei já haviam sido construídas e por consequência já tinham reservatórios:

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES – (...) A medida provisória convertida em lei subsiste íntegra? É isso, não é?

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - **Sim, os efeitos dela já se completaram.**

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Naquilo que era o objetivo.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE E RELATORA) - Por isso é que não declarei a nulidade. (grifo nosso)

Contudo, como informado pelo IBAMA - órgão licenciador dos referidos empreendimentos -, sobre a UHE São Luiz do Tapajós (decisão administrativa de arquivamento do licenciamento segue em anexo) e a UHE Jatobá, ambas mencionadas na MP (https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/consulta_empresendimentos.php), não se pode falar em danos irreversíveis para a FLONA Itaituba I, FLONA Itaituba II, FLONA Crepori e APA Tapajós.

De fato, a desafetação das áreas, causada pela medida legislativa, incorrem em desproteção ambiental do seguinte quantitativo:

- **FLONA Itaituba I: 7.705,34 ha** (sete mil, setecentos e cinco hectares e trinta e quatro centiares);

- **FLONA Itaituba II: 28.453,35 ha** (vinte e oito mil, quatrocentos e cinquenta e três hectares e trinta e cinco centiares);
- **FLONA Crepori: 856,12 ha** (oitocentos e cinquenta e seis hectares e doze centiares);
- **APA Tapajós: 19.915,88 ha** (dezenove mil, novecentos e quinze hectares e oitenta e oito centiares).

Ou seja, somando-se as áreas destacadas, e que deveria aparecer expressamente no Acórdão, tem-se um quantitativo desprotegido de inadmissíveis **56.930,59 ha (cinquenta e seis mil, novecentos e trinta hectares e cinquenta e nove centiares)** de Floresta Amazônica.

Considere-se ainda que a falta de manifestação da Procuradoria sobre as informações relativas à condição factual das Unidades de Conservação foi suprida pela prestação de informações do *Amicus Curiae*, apresentadas em sustentação oral na data de 16 de agosto de 2017 e em memoriais aos ministros deste Egrégio Tribunal.

Manter a impronúncia de nulidade quanto aos artigos 10, 11, 12 e 13 é contradizer a própria decisão proferida no Acórdão de que “*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*”.

A modulação dos efeitos da decisão, como se tem construído como prática no Supremo Tribunal Federal para o melhor uso dos instrumentos de controle de constitucionalidade, funciona como uma válvula de segurança para garantir a efetividade do sistema de fiscalização, como escreveu o Ministro Gilmar Mendes:

A fixação dos efeitos da inconstitucionalidade destina-se a adequá-los às situações da vida, a ponderar o seu alcance e a mitigar uma excessiva rigidez que pudesse comportar; destina-se a evitar que, para fugir a conseqüências demasiado gravosas da declaração, o Tribunal Constitucional viesse a não decidir pela ocorrência de inconstitucionalidade; é uma válvula de segurança da própria finalidade e da efetividade do sistema de fiscalização¹

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de Segurança, ação popular(...)* São Paulo: Malheiros, 2004. 27ª Edição. Atualizada por Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, pág. 382.

Como “*consequências demasiado gravosas*” para o caso em tela, podemos imaginar as hipóteses de desfazimento de uma hidrelétrica em pleno funcionamento ou o desfazimento de um projeto de assentamento como os que foram criados no município de Itaituba, Pará, na área desafetada do PARNA em 2018. A modulação de efeitos, portanto, foi uma medida cabível perfeitamente para esses casos. No entanto, deve-se tomar a modulação de efeitos como uma medida excepcional como comenta Paulo Bonavides:

Excepcionalmente, disposições inconstitucionais devem, em parte, ou totalmente, continuarem a ter aplicação, se a peculiaridade da norma declarada inconstitucional fizer necessário por razões constitucionais, nomeadamente aquelas derivadas da segurança do direito, que se deixe existir o preceito inconstitucional como regulação durante um período de transição².

Os artigos 10, 11, 12 e 13 foram, de todo modo, declarados inconstitucionais, mas não subsistem razões constitucionais, como ditas na citação acima, para que continuem tendo seus efeitos. Por mais que se tenham decorrido 7 (sete) anos desde a edição da Medida Provisória, não foi criada nada sobre estas Unidades de Conservação de que resulte consequências demasiado graves para serem entendidas como irreversíveis, havendo, pois, razão para que seja pronunciada a nulidade dos referidos artigos.

PEDIDOS

Desta forma, requer-se a Embargante, o recebimento e procedência destes Embargos de Declaração, postulando:

- I) Que sejam atribuídos efeitos infringentes aos presentes embargos, tendo em vista que não foram identificados precisamente quais seriam os “empreendimentos irreversíveis”, e, mesmo assim deixou-se de dar pronunciamento de nulidade

² BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2007. pág 341.

sem distinção a todos dispositivos atacados na parte conhecida do pedido; e

- II) Que seja feito o complemento ao parágrafo quinto da ementa do acórdão informando que a pronúncia de nulidade se aplica aos artigos 10, 11, 12 e 13 da Lei nº 12.678/2012;

Nestes termos pede e espera deferimento

Santarém-PA, 21 de fevereiro de 2019

Fernando Gallardo Vieira Prioste
OAB/PR nº 53.530

Pedro Sergio Vieira Martins
OAB/PA nº 17.976

Ciro de Souza Brito
OAB/PA nº 23.958

Aianny Naiara Gomes Monteiro
OAB/PA nº 20.482