

13/09/2019

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBTE.(S)	: TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S)	: FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
EMBDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

EMENTA: *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR AMICUS CURIAE. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE. PRECEDENTES. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS.*

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por maioria, **em não conhecer dos embargos de declaração**, nos termos do voto da Relatora. Vencidos os Ministros Edson Fachin e Celso de Mello, que não conheciam do recurso e, de ofício, supriam a omissão; e o Ministro Marco Aurélio, que conhecia dos embargos. Sessão Virtual de 6.9.2019 a 12.9.2019.

Brasília, 13 de setembro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**
Relatora

13/09/2019

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBE.(S)	: TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S)	: FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
EMBDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Em 5.4.2018, a presente ação direta de inconstitucionalidade foi parcialmente conhecida e, na extensão, julgada procedente em acórdão com a seguinte 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,

ADI 4717 ED / DF

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”.

2. Publicado o acórdão no DJe de 15.2.2019, Terra de Direitos, admitida como *amicus curiae* em decisão de 23.5.2015, opõe embargos de declaração.

A embargante afirma que no acórdão “*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*”.

Sustenta que a decisão “*incorre em grave contradição por não se fazer*

ADI 4717 ED / DF

devida diferenciação entre as áreas com empreendimentos irreversíveis e as áreas sem empreendimentos irreversíveis”.

Assevera que “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”. Assinala que “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”.

Requer “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 sem distinção a todos dispositivos atacados na parte conhecida do pedido”.

É o relatório.

13/09/2019

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL**

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. A embargante requereu o ingresso na presente ação direta de inconstitucionalidade na qualidade de *amicus curiae* (evento n. 25) e o pedido foi deferido em decisão de 23.6.2015 (DJe de 1º.7.2015).

2. A jurisprudência deste Supremo Tribunal é assente no sentido de que o *amicus curiae* não tem legitimidade para interpor recurso contra decisão tomada em processo objetivo de controle de constitucionalidade, ainda que tenha colaborado com informações ou dados técnicos para a prestação da função jurisdicional. Confirmam-se os precedentes:

“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO. OPOSIÇÃO DE EMBARGOS POR AMICUS CURIAE. IMPOSSIBILIDADE. DISCUSSÃO DO MÉRITO DE LEI EM SEDE DE ADO. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. O amicus curiae não possui legitimidade para a oposição de embargos de declaração em sede de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedente. 2. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão não é meio adequado à discussão do mérito de lei existente. 3. Embargos de declaração rejeitados”. (Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 6/PR, Relator o Ministro Edson Fachin, DJe de 5.9.2016).

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AMICUS CURIAE. PEDIDO DE HABILITAÇÃO NÃO APRECIADO ANTES DO JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE NULIDADE NO

ADI 4717 ED / DF

ACÓRDÃO RECORRIDO. NATUREZA INSTRUTÓRIA DA PARTICIPAÇÃO DE AMICUS CURIAE, CUJA EVENTUAL DISPENSA NÃO ACARRETA PREJUÍZO AO POSTULANTE, NEM LHE DÁ DIREITO A RECURSO. 1. O amicus curiae é um colaborador da Justiça que, embora possa deter algum interesse no desfecho da demanda, não se vincula processualmente ao resultado do seu julgamento. É que sua participação no processo ocorre e se justifica, não como defensor de interesses próprios, mas como agente habilitado a agregar subsídios que possam contribuir para a qualificação da decisão a ser tomada pelo Tribunal. A presença de amicus curiae no processo se dá, portanto, em benefício da jurisdição, não configurando, conseqüentemente, um direito subjetivo processual do interessado. 2. A participação do amicus curiae em ações diretas de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal possui, nos termos da disciplina legal e regimental hoje vigentes, natureza predominantemente instrutória, a ser deferida segundo juízo do Relator. A decisão que recusa pedido de habilitação de amicus curiae não compromete qualquer direito subjetivo, nem acarreta qualquer espécie de prejuízo ou de sucumbência ao requerente, circunstância por si só suficiente para justificar a jurisprudência do Tribunal, que nega legitimidade recursal ao preterido. 3. Embargos de declaração não conhecidos” (Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.460/DF, Relator o Ministro Teori Zavascki, DJe de 12.8.2015).

“Embargos de declaração. Ação direta de inconstitucionalidade. Procedência total. Declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal. 1. Carece de legitimidade recursal quem não é parte na ação direta de inconstitucionalidade, mesmo quando, eventualmente, tenha sido admitido como amicus curiae. 2. Entendendo o colegiado haver fundamentos suficientes para declarar a inconstitucionalidade, não há como, em embargos de declaração, reformar o julgado para simplesmente dar interpretação conforme, na linha da pretensão da embargante. 3. Eventual reforma do acórdão embargado na via dos declaratórios somente é possível quando presente algum defeito material, elencado no art. 535 do Código de Processo Civil, cuja

ADI 4717 ED / DF

solução obrigue o reexame do tema. 4. Embargos de declaração do Sindicato dos Policiais Cíveis e Penitenciários e Servidores da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Piauí não-conhecidos e declaratórios da Assembléia Legislativa do Estado do Piauí rejeitados” (Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.582/PI, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe de 2.5.2008).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. LEGITIMIDADE RECURSAL LIMITADA ÀS PARTES. NÃO CABIMENTO DE RECURSO INTERPOSTO POR AMICI CURIAE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS PELO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA CONHECIDOS. ALEGAÇÃO DE CONTRADIÇÃO. ALTERAÇÃO DA EMENTA DO JULGADO. RESTRIÇÃO. EMBARGOS PROVIDOS. 1. Embargos de declaração opostos pelo Procurador Geral da República, pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor - BRASILCON e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor - IDEC. As duas últimas são instituições que ingressaram no feito na qualidade de amici curiae. 2. Entidades que participam na qualidade de amicus curiae dos processos objetivos de controle de constitucionalidade não possuem legitimidade para recorrer, ainda que aporem aos autos informações relevantes ou dados técnicos. Decisões monocráticas no mesmo sentido. 3. Não conhecimento dos embargos de declaração interpostos pelo BRASILCON e pelo IDEC [...]” (Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.591/DF, Relator o Ministro Eros Grau, DJ de 13.4.2007).

Ao decidir o Agravo Regimental na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.581-SP interposto por *amicus curiae* (DJ de 18.4.2002), o Ministro Maurício Corrêa sintetizou o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao papel desempenhado por esse interveniente processual:

“Importa ressaltar, contudo, que a intervenção processual do amicus curiae em ação direta de inconstitucionalidade é admitida em

ADI 4717 ED / DF

nosso ordenamento jurídico ‘para efeito de manifestação sobre a questão de direito subjacente à própria controvérsia constitucional’ e ‘tem por objetivo pluralizar o debate constitucional, permitindo que o Supremo Tribunal Federal venha a dispor de todos os elementos informativos possíveis e necessários à resolução da controvérsia’ (ADI-MC 2130-SC, Celso de Mello, DJ de 02.02.01). A sua atuação nesta via processual ‘como colaborador informal da Corte’ não configura, tecnicamente, hipótese de intervenção ad coadjuvandum (AGR-ADI 748-RS, Celso de Mello, DJ de 18.11.94).

Assim, como mero colaborador informal, o amicus curiae não está legitimado para recorrer das decisões proferidas em ação direta”.

Nesse mesmo sentido decidiu o Plenário deste Supremo Tribunal ao julgar os Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.105:

“AÇÃO DECLARATÓRIA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ADI. Amicus curiae. Recurso. Legitimidade ou legitimação recursal. Inexistência. Embargos de declaração não conhecidos. Interpretação do art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/99. Amicus curiae não tem legitimidade para recorrer de decisões proferidas em ação declaratória de inconstitucionalidade, salvo da que o não admita como tal no processo” (Relator o Ministro Cezar Peluso, DJ de 23.2.2007).

3. Pela manifesta ilegitimidade da embargante, não conheço dos embargos.

13/09/2019

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA	: MIN. CÁRMEN LÚCIA
EMBE.(S)	: TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S)	: FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE
EMBDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
EMBDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA - ANEEL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Trata-se embargos de declaração opostos por Terra de Direitos, admitida no feito na qualidade de *amicus curiae*, nos quais aponta omissão quanto à “*expressa e detalhada pronúncia de nulidade dos dispositivos do ato normativo impugnado*” (eDOC 54, p. 3). Tem inequívoca razão a embargante.

Acompanho a e. Relatora, nada obstante, no sentido do não conhecimento dos embargos, pela ausência de legitimidade do *amicus curiae* na hipótese. A respeito, precedentes desta Corte:

“CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI). *AMICUS CURIAE*. EMBARGOS DECLARATÓRIOS NÃO CONHECIDOS. 1. Segundo a jurisprudência firmada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), o *amicus curiae* não tem legitimidade para opor Embargos de Declaração em ações de controle concentrado. 2. Embargos de declaração não conhecidos. (ADI 4163 ED, Rel. Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, julgado em 25.09.2013).

Negar conhecer dos embargos não significa deixar de suprir a omissão.

ADI 4717 ED / DF

Manifesto parcial divergência para reconhecer, *ex officio*, a omissão apontada. Registro, no ponto, que o item a suprir se verifica no n.º 5 da ementa, cujo teor reproduzo:

“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

ADI 4717 ED / DF

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 4717, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 05.04.2018).

A ação direta foi julgada procedente, sem pronúncia de nulidade, diante da existência de efeitos irreversíveis.

Conforme me manifestei por ocasião do julgamento, entendi necessário acolher, nesse sentido e sob esse limite, a conclusão final do parecer da Procuradoria-Geral da República para preservar os “efeitos em relação aos empreendimentos irreversíveis”.

Consequentemente, o resultado do julgamento foi no sentido do conhecimento parcial da ação e, na parte conhecida, procedência do pedido para declarar a inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 558/2012, convertida na Lei 12.678/2012, **sem pronúncia de nulidade em relação aos empreendimentos irreversíveis.**

Ante o exposto, deixo de conhecer dos embargos e, de ofício, supro a omissão em relação a seriam os empreendimentos cujos efeitos já teriam se tornado irreversíveis e, nos termos do voto que proferi no julgamento de mérito da presente ação direta, pronuncio a nulidade em relação aos artigos 10; 11; 12 e 13 da Lei 12.678/2012, em relação aos quais os efeitos são reversíveis, notadamente para preservar as áreas em tais dispositivos mencionados relativas às Florestas Nacionais Itaituba I; Itaituba II, Crepori e Área de Proteção Ambiental Tapajós.

É como voto.

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717
DISTRITO FEDERAL**

RELATORA : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**
EMBTE.(S) : **TERRA DE DIREITOS**
ADV.(A/S) : **FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE**
EMBDO.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**
EMBDO.(A/S) : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**
ADV.(A/S) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA -
ANEEL**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Conheço do recurso. Conforme fiz ver quando do julgamento, no verdadeiro Plenário, dos segundos embargos de declaração no recurso extraordinário nº 635.688, relator o ministro Gilmar Mendes, o artigo 138 do Código de Processo Civil abre oportunidade à formalização de declaratórios ao terceiro admitido no processo.

Dirirjo do Relatora para que os embargos sejam apreciados, afastado o óbice apontado.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.717

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

EMBTE.(S) : TERRA DE DIREITOS

ADV.(A/S) : FERNANDO GALLARDO VIEIRA PRIOSTE (0053530/PR)

EMBD0.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

EMBD0.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELETRICA - ANEEL

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

Decisão: O Tribunal, por maioria, não conheceu dos embargos de declaração, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Edson Fachin e Celso de Mello, que não conheciam do recurso e, de ofício, supriam a omissão; e o Ministro Marco Aurélio, que conhecia dos embargos. Plenário, Sessão Virtual de 6.9.2019 a 12.9.2019.

Composição: Ministros Dias Toffoli (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário