

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
6.553 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**  
**REQTE.(S)** : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**  
**ADV.(A/S)** : **ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E  
OUTRO(A/S)**  
**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**

**DECISÃO**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade, tendo por objeto a Lei 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016, que alterou os limites do Parque Nacional do Jamanxim. Transcrevo seu teor:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre as unidades de conservação discriminadas nos §§ 1º e 2º deste artigo.

§ 1º Ficam alterados os limites do Parque Nacional do Jamanxim, criado pelo Decreto de 13 de fevereiro de 2006, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará.

§ 2º (VETADO).

Art. 2º A área excluída do Parque Nacional do Jamanxim de que trata o § 2º do art. 2º do Decreto de 13 de fevereiro de 2006 compreende os polígonos discriminados pelos seguintes memoriais descritivos, com área aproximada de 862 ha (oitocentos e sessenta e dois hectares):

I - área A [...]; e

II - área B [...].

§ 1º A área de que trata o *caput* deste artigo é destinada aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.

§ 2º Uma vez instalada a ferrovia de que trata o § 1º deste

## ADI 6553 MC / DF

artigo, as frações das áreas discriminadas no *caput* deste artigo que não forem efetivamente utilizadas serão reintegradas ao Parque Nacional do Jamanxim por efeito desta Lei, mediante ato do Poder Executivo federal, dispensado o disposto no § 2º do art. 22 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.

Art. 3º O disposto no art. 2º desta Lei não exime o empreendedor da prévia obtenção dos licenciamentos e do cumprimento das obrigações com os órgãos competentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e com os demais órgãos da administração pública federal, necessários à efetivação das obras e atividades relativas à implantação e à operação da EF-170.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O Partido requerente aduz ofensa aos arts. 216; 225, § 1º, III; e 231, da Constituição Federal, bem como aos princípios da reserva legal e da proibição do retrocesso socioambiental.

Em síntese, narra que, resultando da conversão da Medida Provisória 758/2016, a Lei impugnada estabelece a alteração das unidades de conservação e os limites do Parque Nacional do Jamanxim, criado pelo Decreto 13/2006, localizado nos Municípios de Itaituba e Trairão, no Estado do Pará, e que a norma excluiu cerca de 862 hectares do referido parque, destinando-os aos leitos e às faixas de domínio da EF-170 e da BR-163.

Argumenta que para a alteração e supressão das áreas das unidades de conservação é necessária a promulgação de lei em sentido formal, de modo que seria imprópria a utilização da medida provisória para tal finalidade. Destaca que *“a conversão da MP 758 pela Lei 13.452 estabelece, nos dizeres da jurisprudência do STF, uma ‘continuidade normativa’ que, configurados os vícios e a nulidade absoluta, impede haja a consolidação ou convalidação das inconstitucionalidades formais e/ou materiais”*.

Defende, ainda, que o Parque Nacional do Jamanxim é um patrimônio cultural imaterial, de modo que a alteração de seus limites violaria também o art. 216 da Constituição Federal, e que as modificações

## ADI 6553 MC / DF

realizadas pela lei impugnada afetam direta e indiretamente os povos indígenas da região, em violação ao art. 231 da Constituição Federal. Sustenta, por fim, a necessidade de controle de convencionalidade da norma impugnada, tendo como parâmetro decisões da Corte IDH sobre o meio ambiente.

Requer a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da Lei 13.452/2017, bem como a suspensão dos processos relacionados à Ferrogão, em especial “o em trâmite na ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), o do Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e o processo de desestatização, este em curso no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6)”.

Ao final, pleiteia seja julgada procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 13.452/2017.

É o relatório.

Decido.

A concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a Lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (A constituição e as leis a ela anteriores. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, para sua concessão, admite maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política da suspensão da eficácia (ADI 3.401 MC, Rel.

## ADI 6553 MC / DF

Min. GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou político.

Na hipótese em análise, ao menos em sede de cognição sumária fundada em juízo de probabilidade, entendo presentes os necessários *fumus boni juris* e *periculum in mora* para a concessão da medida cautelar pleiteada.

Como se sabe, o meio ambiente, como um todo, obteve especial atenção por parte do legislador constituinte, que impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, *caput*, da CF).

De fato, a Constituição Federal de 1988 consagrou como obrigação do Poder Público a defesa, preservação e garantia de efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Conforme sempre defendi, no *caput* do art. 225, o texto constitucional afirma ser o

## ADI 6553 MC / DF

meio ambiente bem de uso comum do povo, suscitando a utilização de todos os meios legislativos, administrativos e judiciais necessários à sua efetiva proteção, que possui um regime jurídico especial que exorbita o Direito Comum. O meio ambiente deve, portanto, ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade para garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras, direcionando todas as condutas do Poder Público estatal no sentido de integral proteção legislativa interna e adesão aos pactos de tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3º geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem a uma finalidade individual.

A temática versada nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade guarda estrita relação de pertinência com as conclusões alcançadas pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL quando do julgamento da ADI 4714, de relatoria da eminente Min. CÁRMEN LÚCIA.

Naquela ocasião, entre outros pontos de igual relevância, a CORTE fixou as seguintes teses jurídicas: (a) possibilidade de análise dos requisitos constitucionais para a edição de medida provisória após sua conversão em lei; (b) admissão, em caráter excepcional, da declaração de inconstitucionalidade de medida provisória quando comprovado abuso de competência normativa por parte do Chefe do Poder Executivo, decorrente da inobservância dos requisitos constitucionais de relevância e urgência; e (c) impossibilidade de as medidas provisórias veicularem normas modificadoras de espaços territoriais especialmente protegidos, sob pena de esvaziamento do quanto disposto pelo art. 225, III, da Constituição Federal.

Transcrevo, por absoluta pertinência, a ementa do referido julgado:

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

## ADI 6553 MC / DF

REQUISITOS CONSTITUCIONAIS PARA O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA NORMATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA 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 jurisprudências 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.

(ADI 4717, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 15/2/2019).

## ADI 6553 MC / DF

A propósito da impossibilidade de alteração de espaços territoriais especialmente protegidos por meio de medida provisória, confira-se o seguinte trecho do voto proferido pela eminente Ministra Relatora:

A melhor exegese do art. 225, § 1º, inc. III, da Constituição da República, portanto, impõe que a alteração ou supressão de espaços territoriais especialmente protegidos somente pode ser feita por lei formal, com amplo debate parlamentar e participação da sociedade civil e dos órgãos e instituições de proteção ao meio ambiente, em observância à finalidade do dispositivo constitucional, que é assegurar o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

[...]

Ademais, medida provisória que importe diminuição da proteção ao meio ambiente [...] dispõe de evidente potencial de acarretar prejuízos ao meio ambiente na eventualidade de não ser convertida em lei.

Como apontei em dese doutrinária, *“a provisoriedade não é apenas um adjetivo da medida, mas um pressuposto do que nela se contém”* (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Medidas provisórias e princípio da separação de poderes*. In: *Direito contemporâneo: estudos em homenagem a Oscar Dias Corrêa*, p. 44-69. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 60).

A desafetação das áreas das unidades de conservação é efeito que poderia ser plenamente revertido se a medida provisória não houvesse sido convertida em lei. Entretanto, é certo que, no intervalo entre a adoção da medida provisória e sua apreciação pelo Congresso Nacional, poderiam, em tese, advir danos irreparáveis ao meio ambiente nas áreas desafetadas. Também por esse motivo, mostra-se imprópria a adoção de medida provisória para alterar ou suprimir espaços territoriais especialmente protegidos.

No caso sob análise, considerada a aparente redução do patamar de proteção ambiental decorrente da exclusão de cerca de 862 hectares do Parque Nacional do Jamanxin, bem como o fato de que a edição de

## ADI 6553 MC / DF

medidas provisórias não satisfaz a exigência de lei em sentido formal para a alteração ou modificação de matéria que a Constituição Federal submeteu a regime mais rígido e estável, afigura-se necessário reconhecer a plausibilidade do risco de que a Medida Provisória 758/2016, convertida na Lei 13.452/2017, venha a produzir efeitos irreversíveis que, posteriormente, não poderiam ser alcançados por eventual declaração de inconstitucionalidade.

Diante do exposto, com fundamento no art. 10, § 3º, da Lei 9.868/1999, e no art. 21, V, do RISTF, CONCEDO A MEDIDA CAUTELAR pleiteada, *ad referendum* do Plenário desta SUPREMA CORTE, para suspender a eficácia da Lei 13.452/2017, resultante da conversão da Medida Provisória 758/2016, bem assim dos processos relacionados à Ferrogão, em especial os em trâmite na Agência Nacional dos Transporte Terrestres – ANTT (50500.036505/2016-15 ou outro qualquer), no Ministério da Infraestrutura (50000.025009/2020-53 ou qualquer outro) e no Tribunal de Contas da União (025.756/2020-6).

Comunique-se ao Congresso Nacional e ao Presidente da República, para ciência e cumprimento desta decisão, bem como ao Diretor da Agência Nacional de Transporte Terrestres – ANTT, ao Ministro de Estado da Infraestrutura e à Ministra Presidente do Tribunal de Contas da União.

Publique-se.

Brasília, 15 de março de 2021.

**Ministro Alexandre de Moraes**

Relator

*Documento assinado digitalmente*