

16/03/2017

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**EMENTA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 113 A 126 DA LEI Nº 12.249/2010. CONVERSÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 472/2009. DISPOSITIVOS INCLUÍDOS POR EMENDA PARLAMENTAR. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA COM O OBJETO ORIGINAL DA MEDIDA PROVISÓRIA. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. AFRONTA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ARTS. 1º, *CAPUT*, 2º, 5º, LIV, 62 E 84, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.**

1. Inclusão, por emenda parlamentar, dos arts. 113 a 126, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da Lei nº 12.249/2010, conversão da Medida Provisória nº 472/2009.

2. Afronta ao princípio democrático, ao postulado da separação entre os Poderes e à garantia do devido processo legislativo, à ausência de pertinência temática entre a matéria veiculada na emenda parlamentar e o objeto da medida provisória submetida à conversão em lei.

3. Em 15.10.2015, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, embora reconhecendo formalmente inconstitucional, a teor dos arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 2º, *caput*, e 5º, LIV, da Carta Política, a inclusão de emenda, em projeto de conversão de medida provisória em lei, versando conteúdo divorciado do seu objeto originário, ao julgamento da ADI 5127, forte no princípio da segurança jurídica, afirmou a validade dos preceitos

**ADI 5012 / DF**

normativos resultantes de emendas a projetos de lei de conversão, ainda que sem relação com o objeto da medida provisória, aprovados antes da data daquele julgamento.

**4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia, por maioria de votos, em julgar improcedente a ação, nos termos do voto da Relatora, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas. Vencido o Ministro Marco Aurélio. Ausentes o Ministro Dias Toffoli, participando da solenidade de abertura do 110º Encontro do Conselho dos Tribunais de Justiça, na cidade de São Paulo, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 16 de março de 2017.

Ministra Rosa Weber  
Relatora

16/03/2017

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**RELATÓRIO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, com pedido de **medida cautelar**, proposta pelo PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA contra os **arts. 113 a 126 da Lei nº 12.249/2010**, nela incluídos por **emenda parlamentar ao projeto de conversão da Medida Provisória nº 472/2009**.

O autor assinala, preliminarmente, a existência de outras duas ações diretas de inconstitucionalidade, pendentes de julgamento, impugnando a mesma lei. Afirma a maior amplitude do pedido da presente ação, pois *“ataca vício formal no processo legislativo. Uma vez reconhecida esta inconstitucionalidade, será desnecessário o exame dos vícios materiais suscitados nas outras duas ações diretas”*, requerendo a sua distribuição por prevenção à ADI 4.829 e a reunião com a ADI 4.905, nos termos dos **arts. 66, caput, 67, §6º e 77-B, caput, do RISTF**.

Alega ausente relação temática entre o objeto original da medida provisória, que *“previa a criação de regimes especiais de tributação para as indústrias pretolíferas, aeronáuticas e de informática”* e a emenda parlamentar que introduziu os dispositivos impugnados, pelos quais foram alterados os limites da Floresta Nacional do Bom Futuro, localizada no Estado de Rondônia, do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã, situados entre os Estados do Amazonas e de Rondônia.

Afirma que tais dispositivos autorizam a União a doar ao Estado de

**ADI 5012 / DF**

Rondônia imóveis rurais de sua propriedade inseridos na área originária e desafetada da Floresta Nacional do Bom Futuro, sob determinadas condições, com a contrapartida da transferência para o Instituto Chico Mendes do domínio das terras estaduais compreendidas nas áreas desafetadas, totalizando aproximadamente 180.000 ha, destinados à criação da Unidade de Conservação de Proteção Integral.

O autor defende a **inconstitucionalidade formal** dos preceitos atacados, a teor dos **arts. 2º, 59 e 62 da Lei Maior**, por competir exclusivamente ao Presidente da República a **iniciativa** de medida provisória.

A **medida cautelar** pleiteada, com o escopo de **suspender a eficácia dos preceitos atacados** até o julgamento final da ação, tem por fundamento a plausibilidade do direito invocado (*fumus boni juris*) e o *periculum in mora* decorrente das consequências irreversíveis da materialização da transferência e utilização de terras públicas, que geram “*situação de insegurança jurídica, diante do comprometimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da correta gestão do patrimônio público*”.

Pede, ao final, a procedência da ação direta a fim de que seja declarada a inconstitucionalidade dos **arts. 113 a 126** do diploma normativo impugnado.

A ação foi a mim distribuída por prevenção à **ADI 4.829**.

Requisitadas informações preliminares, nos moldes do **art. 10 da Lei nº 9.868/1999**.

A **Presidência da República** afirmou regular a modificação e inclusão de disposições, pelo Congresso Nacional, no curso da conversão da Medida Provisória.

A **Câmara dos Deputados** defendeu a prerrogativa de emenda do Legislativo, e informou que desde decisão tomada em 09.9.2013, as emendas que versam sobre matéria estranha à tratada na medida provisória passaram a ser devolvidas à Comissão Mista, nos termos dos arts. 7º, II, da Lei Complementar nº 95/1998 e 100, § 3º do RICD.

O **Senado Federal** afirmou o regular exercício, pelo Parlamento, do direito de emendar, e que, no caso concreto, as emendas acolhidas “*não*

**ADI 5012 / DF**

*exorbitam o objeto do ato legislativo e são compatíveis com o conjunto integrado de ações”.*

O **Advogado Geral da União** manifestou-se pelo **indeferimento** da liminar e pela **improcedência** da ação. Argumentou inexigível, da emenda parlamentar que não versa matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, relação temática com o objeto original da medida provisória, caso dos preceitos impugnados, que tratam de direito ambiental.

Não obstante inicialmente adotado o rito do art. 10 da Lei 9.868/1999, o reexame da matéria à luz das informações prestadas revelou adequado submeter ao Plenário desta Corte, desde logo, não apenas o pedido de liminar, mas o próprio julgamento da ação, até mesmo em atenção ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Lei Maior), razão pela qual determinei a intimação das autoridades responsáveis, para informações adicionais, no prazo de dez dias, abrindo, em seguida, vista ao Advogado-Geral da União (art. 12 da Lei 9.868/1999).

A **Presidência da República** reiterou, *in totum*, as informações prestadas.

O **Advogado-Geral da União** manifestou-se pela **improcedência** do pedido.

Reputando oportuno, à luz das informações prestadas, abri vista ao **Procurador-Geral da República**, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros, que exarou parecer pela **improcedência** do pedido ao argumento de que *“não transgride o processo legislativo constitucional introduzir, no texto de lei de conversão de medida provisória, por emenda parlamentar, proposições distintas do texto originário, desde que não se tratem de matérias de iniciativa reservada”.*

**É o relatório.**

16/03/2017

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** Senhora Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Procurador-Geral da República**, visando à declaração de inconstitucionalidade formal dos arts. 113 a 126 da Lei nº 12.249/2010, fruto de emenda parlamentar ao projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 472/2009, de seguinte teor:

“Art. 113. São alterados os limites da Floresta Nacional do Bom Futuro, unidade de conservação federal criada pelo Decreto n.º 96.188, de 21 de junho de 1988, conforme o memorial descritivo previsto no art. 114 desta Lei, passando a área desta unidade de conservação dos atuais cerca de 280.000 ha (duzentos e oitenta mil hectares) para cerca de 97.357 ha (noventa e sete mil, trezentos e cinquenta e sete hectares).

§ 1.º É a União autorizada a doar ao Estado de Rondônia os imóveis rurais de sua propriedade inseridos na área originária e desafetada da Floresta Nacional do Bom Futuro, com exceção daqueles relacionados nos incisos II a XI do art. 20 da Constituição Federal, com a condição de que sejam criadas, no perímetro desafetado, uma Área de Proteção Ambiental - APA e uma Floresta Estadual.

§ 2.º A Floresta Estadual de que trata o § 1.º deste artigo deverá ser organizada de forma a conservar os fragmentos florestais existentes, admitindo-se sua divisão em blocos, com formação de corredores ecológicos que garantam a conservação da biodiversidade.

Art. 114. A Floresta Nacional do Bom Futuro passa a ter seus limites descritos pelo seguinte memorial, produzido a partir da base de dados digital do Sistema de Proteção da Amazônia - SIPAM, em escala 1:20.000 - Estradas; e da

**ADI 5012 / DF**

Secretaria de Estado do Meio Ambiente de Rondônia - SEDAM, em escala 1:100.000 - Cursos d'água: Inicia-se no Ponto 1 (P1) de coordenadas geográficas aproximadas (cga) 9 o 26' 43,99"S e 64 o 19' 07,53"W, localizado na margem direita do rio Branco; daí, segue em linha reta em sentido leste, com distância aproximada de 47.805 m, passando pelo limite sul da Terra Indígena Karitiana até P2, com cga 9 o 26' 45,6"S e 63 o 52' 58,8"W; daí segue por uma linha reta em sentido norte com distância aproximada de 14.852 m, pelo limite leste da Terra Indígena Karitiana até P3, com cga 9 o 18' 45,5"S e 63 o 52' 58,6"W; daí segue pelo limite leste da Terra Indígena Karitiana, conforme descrito no Decreto n.º 93.068, de 6 de agosto de 1986, passando pelos pontos com as seguintes cga: P4 (9 o 18' 39,6"S; 63 o 52' 48"W), P5 (9 o 18' 32,4"S; 63 o 52' 48"W), P6 (9 o 18' 28,8"S; 63 o 52' 51,6"W), P7 (9 o 18' 21,6"S; 63 o 52' 48"W), P8 (9 o 18' 18"S; 63 o 52' 48"W), P9 (9 o 18' 14,4"S; 63 o 52' 51,6"W), P10 (9 o 18' 07,2"S; 63 o 52' 44,4"W), P11 (9 o 18' 00"S; 63 o 52' 44,4"W), P12 (9 o 17' 56,4"S; 63 o 52' 48"W), P13 (9 o 17' 49,2"S; 63 o 52' 48"W), P14 (9 o 17' 45,6"S; 63 o 52' 40,8"W), P15 (9 o 17' 42"S; 63 o 52' 33,6"W), P16 (9 o 17' 31,2"S; 63 o 52' 33,6"W), P17 (9 o 17' 27,6"S; 63 o 52' 30"W), P18 (9 o 17' 20,4"S; 63 o 52' 30"W), P19 (9 o 17' 16,8"S; 63 o 52' 26,4"W), P20 (9 o 17' 06"S; 63 o 52' 30"W), P21 (9 o 16' 58,8"S; 63 o 52' 26,4"W), P22 (9 o 16' 58,8"S; 63 o 52' 19,2"W), P23 (9 o 16' 48"S; 63 o 52' 19,2"W), P24 (9 o 16' 40,8"S; 63 o 52' 22,8"W), P25 (9 o 16' 26,4"S; 63 o 52' 26,4"W), P26 (9 o 16' 15,6"S; 63 o 52' 22,8"W), P27 (9 o 16' 04,8"S; 63 o 52' 19,2"W), P28 (9 o 15' 50,4"S; 63 o 52' 33,6"W), P29 (9 o 15' 54"S; 63 o 52' 40,8"W), P30 (9 o 15' 50,4"S; 63 o 52' 48"W), P31 (9 o 15' 43,2"S; 63 o 52' 55,2"W), P32 (9 o 15' 35,6"S; 63 o 52' 57,6"W); daí segue em linha reta em sentido norte, com distância aproximada de 4.261 m, pelo limite leste da Terra Indígena Karitiana até P33, com cga 9 o 13' 19,2"S; 63 o 52' 57,2"W; daí segue em linha reta em sentido leste, com distância aproximada de 5.153 m até P34, com cga 9 o 13' 20"S; 63 o 50' 08"W; daí segue em linha reta em sentido norte, com distância aproximada de 12.500 m até P35, situado na margem esquerda do Igarapé João Ramos, com cga 9

**ADI 5012 / DF**

o 06' 33"S; 63 o 50' 08"W; daí segue por este igarapé, em sua margem esquerda no sentido da montante, limite com a Gleba Baixo Candeias e Igarapé Três Casas até a sua nascente, no P36, com cga 9 o 12' 16"S; 63 o 48' 29"W; daí segue em linha reta no sentido sudeste, com distância aproximada de 6.262 m até P37, com cga 9 o 15' 33"S; 63 o 47' 40"W; daí segue em linha reta no sentido oeste, com distância aproximada de 3.614 m até P38, com cga 9 o 15' 33"S; 63 o 49' 38"W; daí segue em linha reta em sentido sudeste, com distância aproximada de 13.261 m até P39, com cga 9 o 22' 35"S; 63 o 48' 10"W; daí segue por linha reta em sentido sudeste, com distância aproximada de 6.916 m até P40, com cga 9 o 25' 51"S; 63 o 46' 18"W; daí segue em linha reta em sentido sudeste, com distância aproximada de 9.117 m até P41, com cga 9 o 28' 45"S; 63 o 42' 16"W; daí segue em linha reta em sentido nordeste, com distância aproximada de 4.187 m até P42, com cga 9 o 27' 30"S; 63 o 40' 22"W; daí segue em linha reta em sentido leste, com distância aproximada de 7.886 m até P43, com cga 9 o 27' 32,4"S; 63 o 36' 3,6"W; daí segue em linha reta em sentido sudeste, com distância aproximada de 2.874 m até P44, com cga 9 o 29' 00"S; 63 o 35' 34"W; daí segue em linha reta em sentido sudoeste, com distância aproximada de 15.815 m até P45, com cga 9 o 36' 38,6"S; 63 o 39' 29,69"W; daí segue em linha reta com distância aproximada de 1.454 m até P46, com cga 9 o 36' 30,07"S; 63 o 40' 16,62"W; daí segue em linha reta com distância aproximada de 318 m até P47 (cga 9 o 36' 39,7"S; 63 o 40' 20,48"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 1.554 m até P48 (9 o 36' 39,8"S; 63 o 41' 11,46"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 2.599 m até P49 (9 o 36' 48,45"S; 63 o 42' 36,28"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 1.883 m até P50 (9 o 36' 35,07"S; 63 o 43' 36,56"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 2.347 m até P51 (9 o 35' 44,55"S; 63 o 44' 34,32"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 1.586 m até P52 (9 o 35' 03,1"S; 63 o 45' 05,39"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 8.250 m até P53 (9 o 31' 08,29"S; 63 o 47' 16,82"W); daí segue em linha reta com distância aproximada



**ADI 5012 / DF**

de 5.580 m até P54 (9 o 28' 58,77"S; 63 o 49' 25,11"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 19.904 m até P55 (9 o 29' 12,44"S; 64 o 00' 17,71"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 4.218 m até P56 (9 o 31' 24,77"S; 64 o 00' 54,66"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 13.089 m até P57 (9 o 33' 06"S; 64 o 07' 51,67"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 2.043 m até P58 (9 o 34' 10,84"S; 64 o 07' 36,66"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 956 m até P59 (9 o 34' 03,38"S; 64 o 07' 06,2"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 779 m até P60 (9 o 33' 38,69"S; 64 o 07' 00,25"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 4.583 m até P61 (9 o 33' 19,14"S; 64 o 04' 31,25"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 4.712 m até P62 (9 o 35' 50,92"S; 64 o 04' 08,8"W); daí segue em linha reta com distância aproximada de 788 m até P63 (9 o 35' 55,93"S; 64 o 04' 34,12"W), daí segue pela margem direita do rio Branco até P1, ponto inicial da descrição deste perímetro.

Parágrafo único. É excluída dos limites da Floresta Nacional do Bom Futuro a faixa de domínio da estrada que liga a vila de Rio Pardo à BR-364, conhecida como Linha do Caracol ou Estrada Km 67.

Art. 115. É ampliado o Parque Nacional Mapinguari, criado pelo Decreto de 5 de junho de 2008, atualmente localizado no Estado do Amazonas, nos Municípios de Canutama e Lábrea, que passa a incluir em seus limites também a área de cerca de 180.900 ha (cento e oitenta mil e novecentos hectares) descrita em conformidade com os arts. 116 e 117 desta Lei, no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia.

Art. 116. A área de ampliação do Parque Nacional Mapinguari tem seus limites descritos a partir das Cartas Topográficas MIR Folhas 1541, 1542, 1466 e 1467 em escala 1:100.000, todas editadas pela Diretoria do Serviço Geográfico do Exército - DSG, com o seguinte memorial descritivo: inicia-se no ponto 1, localizado sobre a divisa entre os Estados do Amazonas e de Rondônia, que coincide com o ponto 87 do

**ADI 5012 / DF**

memorial descritivo do Parque Nacional Mapinguari, constante do art. 2º do Decreto de 5 de junho de 2008, de coordenadas planas aproximadas (c.p.a.) 276092 E e 8964778 N; deste segue sempre pela divisa dos Estados do Amazonas e de Rondônia, em sentido predominante nordeste até o ponto 2, de c.p.a. 285396 E e 8974140 N, localizado sobre a divisa dos referidos Estados; deste segue em linha reta até o ponto 3, de c.p.a. 285690 E e 8974132 N, localizado na nascente do igarapé Tuxaua; deste segue a jusante pela margem esquerda do igarapé Tuxaua até o ponto 4, de c.p.a. 294201 E e 8965941 N, localizado na confluência do referido igarapé com o igarapé Caripuninhas; deste segue para a montante pela margem esquerda do igarapé Caripuninhas, pelo limite da Estação Ecológica Estadual Serra dos Três Irmãos - EEESTI até o ponto 5, de c.p.a. 297548 E e 8978890 N, localizado em frente à confluência do referido igarapé com um seu tributário sem denominação à margem direita; deste segue em linha reta, ainda pelo limite da EEESTI, até o ponto 6, de c.p.a. 305280 E e 8978751 N; deste segue em linha reta, ainda pelo limite da EEESTI, até o ponto 7, de c.p.a. 316374 E e 8988597 N, localizado na margem direita do rio Caripunás; deste segue em linha reta, ainda pelo limite da EEESTI, até o ponto 8, de c.p.a. 320557 E e 8992885 N; deste segue em linha reta, ainda pelo limite da EEESTI, até o ponto 9, de c.p.a. 322821 E e 8987457 N; deste segue em linha reta, ainda pelo limite da EEESTI, até o ponto 10, de c.p.a. 332658 E e 8992629 N; deste segue em linha reta até o ponto 11, de c.p.a. 332944 E e 8992355 N, localizado na margem direita de um igarapé sem denominação, afluente do igarapé Marapaná; deste segue a jusante pelo referido igarapé até o ponto 12, de c.p.a. 331890 E e 8990388 N, localizado na sua confluência com o igarapé Marapaná; deste segue a jusante pela margem direita do igarapé Marapaná até o ponto 13, de c.p.a. 332490 E e 8989383 N, localizado em sua foz no rio Madeira; deste segue a montante pela margem esquerda do rio Madeira até o ponto 14, de c.p.a. 236491 E e 8936739 N, localizado na foz do igarapé do Ferreira; deste segue a montante pela margem

**ADI 5012 / DF**

esquerda do igarapé do Ferreira até o ponto 15, de c.p.a. 230721 E e 8951806 N, localizado em uma de suas nascentes; deste segue em linha reta até o ponto 16, de c.p.a. 230692 E e 8952242 N, localizado na divisa entre os Estados do Amazonas e de Rondônia; deste segue sempre pela divisa dos Estados até o ponto 17, de c.p.a. 247272 E e 8972157 N, que coincide com o ponto 92 do memorial descritivo do Parque Nacional Mapinguari, constante do art. 2º do Decreto de 5 de junho de 2008, que o criou.

Parágrafo único. O subsolo da área descrita no caput deste artigo integra os limites do Parque Nacional Mapinguari.

Art. 117. É excluído da área de ampliação do Parque Nacional Mapinguari o polígono com a seguinte descrição: inicia-se no ponto 18, de c.p.a. 259763 E e 8958250 N, localizado sobre a divisa entre os Estados do Amazonas e de Rondônia; deste segue para o ponto 19, de c.p.a. 264103 E e 8955061 N, que coincide com o ponto 91 do memorial descritivo constante do Decreto de 5 de junho de 2008, que criou o Parque Nacional Mapinguari; deste segue para o ponto 20, que coincide com o ponto 90 do memorial descritivo do Parque Nacional Mapinguari (Decreto de 5 de junho de 2008), localizado na nascente do Rio Coti, com c.p.a. 266000 E e 8956158 N; deste segue a montante pela margem esquerda do rio Coti para o ponto 21, que coincide com o ponto 89 do memorial descritivo do Parque Nacional Mapinguari, localizado na confluência do rio Coti com o igarapé Branco, com c.p.a. 268336 E e 8973087 N; deste segue a montante pela margem direita do igarapé Branco até o ponto 22, que coincide com o ponto 88 do memorial descritivo do Parque Nacional Mapinguari, de c.p.a. 273632 E e 8963034 N; deste segue em linha reta para o ponto 23, de c.p.a. 278170 E e 8958856 N; deste segue em linha reta para o ponto 24, de c.p.a. 279192 E e 8955010 N; deste segue em linha reta para o ponto 25, de c.p.a. 277575 E e 8950507 N; deste segue em linha reta para o ponto 26, de c.p.a. 277559 E e 8947119 N; deste segue em linha reta para o ponto 27, de c.p.a. 274278 E e 8947516 N; deste segue em linha reta para o ponto 28, de c.p.a.

**ADI 5012 / DF**

271378 E e 8948477 N; deste segue em linha reta para o ponto 29, de c.p.a. 266234 E e 8947989 N; deste segue em linha reta para o ponto 30, de c.p.a. 262693 E e 8950980 N; deste segue em linha reta para o ponto 31, de c.p.a. 256665 E e 8951499 N; deste segue em linha reta para o ponto 32, de c.p.a. 256985 E e 8953483 N; deste segue em linha reta para o ponto 33, de c.p.a. 259510 E e 8956411 N; deste segue em linha reta para o ponto 18, ponto inicial desta descrição.

Art. 118. É excluída do Parque Nacional Mapinguari a área do polígono descrito no art. 116 desta Lei que será inundada pelo lago artificial a ser formado pela barragem da Usina Hidroelétrica de Jirau, até a cota 90 m (noventa metros).

Parágrafo único. No período do ano em que o nível do lago estiver abaixo da cota 90 m (noventa metros), ficam proibidas atividades agropecuárias na faixa da sua margem esquerda.

Art. 119. É estabelecida como limite da zona de amortecimento do Parque Nacional Mapinguari a faixa de 10 km (dez quilômetros) em projeção horizontal, a partir do seu novo perímetro.

Art. 120. É permitido no Parque Nacional Mapinguari o deslocamento de veículos envolvidos em atividades de mineração ou de transporte do seu produto pela estrada já existente no momento da publicação desta Lei e que passa pela área descrita no art. 116, dando acesso às áreas de mineração São Lourenço e Macisa, desde que devidamente licenciadas, exclusivamente pelo trecho já existente no momento da publicação desta Lei, entre os pontos de c.p.a. 277975 E e 8941724 N, localizado às margens do rio Madeira, e de c.p.a. 275739 E e 8947339 N, localizado sobre o limite sul do polígono descrito no art. 117 desta Lei.

Art. 121. Na elaboração do Plano de Manejo do Parque Nacional Mapinguari, o Conselho de Defesa Nacional, por meio de sua Secretaria Executiva, e o Ministério da Defesa serão ouvidos, devendo se manifestar sobre as questões pertinentes às suas atribuições legais.

**ADI 5012 / DF**

Art. 122. No exercício das atribuições constitucionais e legais das Forças Armadas e da Polícia Federal na área de ampliação do Parque Nacional Mapinguari, estão compreendidas:

I - a liberdade de trânsito e acesso, por via aquática, aérea ou terrestre, de militares e policiais para a realização de deslocamento, estacionamentos, patrulhamento e demais operações ou atividades indispensáveis à segurança e integridade do território nacional;

II - a instalação e a manutenção de unidades militares e policiais, de equipamentos para fiscalização e apoio à navegação aérea e marítima, bem como das vias de acesso e demais medidas de infraestrutura e logística necessárias, compatibilizadas com o Plano de Manejo da Unidade, quando fora da faixa de fronteira; e

III - a implantação de programas e projetos de controle e ocupação da fronteira.

Art. 123. É ampliada a Estação Ecológica de Cuniã, estabelecida pelo Decreto de 27 de setembro de 2001 e pelo Decreto de 21 de dezembro de 2007, atualmente localizada nos Estados de Rondônia e do Amazonas, respectivamente nos Municípios de Porto Velho e Canutama, que passa a incluir em seus limites a área de cerca de 63.812 ha (sessenta e três mil, oitocentos e doze hectares) relativa à Floresta Estadual de Rendimento Sustentável Rio Madeira "A", unidade de conservação criada pelo Decreto Estadual n<sup>o</sup> 4.574, de 23 de março de 1990, no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia.

Art. 124. A área de ampliação da Estação Ecológica de Cuniã tem as seguintes características e confrontações: a descrição do perímetro inicia no ponto "P-01", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 07'31"S e longitude 63 o 03'03"WGR, situado ao norte da linha divisória das terras pertencentes aos Títulos Definitivos Nova Esperança e Assunção; deste, segue pela divisa do Título Definitivo Nova Esperança com um rumo aproximado de 65 o 00'SW,

**ADI 5012 / DF**

percorrendo uma distância aproximada de 13.011,00 m (treze mil e onze metros), até o ponto "P-02", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 10'31"S e longitude 63 o 09'29"WGR, situado no canto comum aos Títulos Definitivos Nova Esperança e Espírito Santo; deste, segue pela divisa do Título Definitivo Espírito Santo com um rumo aproximado de 72 o 20'SW, percorrendo uma distância de 4.328,00 m (quatro mil, trezentos e vinte e oito metros), até o ponto "P-03", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 11'14"S e longitude 63 o 11'44"WGR, situado no canto comum aos Títulos Definitivos Espírito Santo e Cunacho; deste, segue pela divisa do Título Definitivo Cunacho com um rumo aproximado de 87 o 00'SW, percorrendo uma distância aproximada de 4.099,00 m (quatro mil e noventa e nove metros), até o ponto "P-04", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 11'21"S e longitude 63 o 13'58"WGR, situado na divisa dos Títulos Definitivos Cunacho e Tira Fogo; deste, segue pela lateral do Título Definitivo Tira Fogo com um rumo aproximado de 0 o 03'NW, percorrendo uma distância aproximada de 1.222,00 m (mil, duzentos e vinte e dois metros), até o ponto "P-05", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 10'41"S e longitude 63 o 13'58"WGR; deste, segue pela divisa fundiária do Título Definitivo Tira Fogo com um rumo aproximado de 66 o 34'NW, percorrendo uma distância aproximada de 2.996,00 m (dois mil, novecentos e noventa e seis metros), até o ponto "P-06", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 10'02"S e longitude 63 o 15'28"WGR, situado na divisa da Reserva Biológica do Lago do Cuniã; deste, segue pela citada divisa com um rumo aproximado de 39 o 00'NE, percorrendo uma distância aproximada de 11.990,00 m (onze mil, novecentos e noventa metros), até o ponto "P-07", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 04'57"S e longitude 63 o 11'21"WGR; deste, segue pela lateral da citada reserva com um rumo aproximado de 45 o 24'NW, percorrendo uma distância aproximada de 18.319,00 m (dezoito mil, trezentos e dezenove metros), até o ponto "P-08", de

**ADI 5012 / DF**

coordenadas geográficas aproximadas latitude 07 o 57'56"S e longitude 63 o 18'28"S, situado na linha divisória interestadual - Rondônia e Amazonas; deste, segue pela citada linha com um rumo aproximado de 90 o 00'NE, percorrendo uma distância aproximada de 45.061,00 m (quarenta e cinco mil e sessenta e um metros), até o ponto "P-09", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 07 o 57'56"S e longitude 62 o 53'53"WGR; deste, segue com um rumo aproximado de 21 o 08'SW, confrontando com terras matriculadas em nome da União, numa distância aproximada de 7.795,00 m (sete mil, setecentos e noventa e cinco metros), até o ponto "P-10", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 01'54"S e longitude 62 o 55'25"WGR, situado na divisa do Título Definitivo Firmeza; deste, segue pela linha fundiária do cito Título Definitivo com um rumo aproximado de 50 o 11'SW, percorrendo uma distância aproximada de 5.488,00 m (cinco mil, quatrocentos e oitenta e oito metros), até o ponto "P-11", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 03'49"S e longitude 62 o 57'43"WGR; deste, segue com um rumo aproximado de 60 o 12'SW, confrontando com terras matriculadas em nome da União, numa distância aproximada de 7.252,00 m (sete mil, duzentos e cinquenta e dois metros), até o ponto "P-12", de coordenadas geográficas aproximadas latitude 08 o 05'47"S e longitude 63 o 01'09"WGR, situado na divisa do Título Definitivo Assunção; deste, segue pela citada divisa com um rumo de 47 o 37'SW, percorrendo uma distância aproximada de 4.714,00 m (quatro mil, setecentos e quatorze metros), até o ponto "P-01", ponto de partida e fechamento da descrição deste perímetro.

Art. 125. As terras da União contidas nos novos limites do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã serão doadas ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade pelos órgãos e entidades federais que as detenham.

Art. 126. São declarados de utilidade pública, para fins de desapropriação, pelo Instituto Chico Mendes de Conservação

**ADI 5012 / DF**

da Biodiversidade os imóveis rurais privados existentes nas áreas de ampliação do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã, nos termos da alínea k do art. 5º e do art. 6º do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941.

Parágrafo único. A Procuradoria-Geral Federal, órgão da Advocacia-Geral da União, por intermédio de sua unidade jurídica de execução no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, é autorizada a promover as medidas administrativas e judiciais pertinentes, visando à declaração de nulidade de eventuais títulos de propriedade e respectivos registros imobiliários considerados irregulares, incidentes nas áreas de ampliação do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã.”

2. Em síntese, o bloco normativo impugnado **(i)** altera, de 280.000 ha para 97.357 ha, os limites da unidade de conservação federal Floresta Nacional do Bom Futuro, no Estado de Rondônia, com autorização à União para doar ao Estado de Rondônia os imóveis rurais de sua propriedade inseridos na área original e desafetada, com ressalvas e sob a condição de que em parte dela sejam criadas uma Área de Proteção Ambiental e uma Floresta Estadual; **(ii)** amplia o Parque Nacional Mapinguari, no Amazonas; **(iii)** amplia a Estação Ecológica de Cuniã, nos Estados de Rondônia e Amazonas; **(iv)** determina sejam doadas ao Instituto Chico Mendes de Conservação, pelos órgãos e entidades federais que as detenham, as terras da União contidas nos novos limites do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã; e **(v)** declara de utilidade pública, para fins de desapropriação pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, os imóveis rurais privados existentes nas áreas de ampliação do Parque Nacional Mapinguari e da Estação Ecológica de Cuniã.

3. Os dispositivos atacados foram incluídos por **emenda parlamentar** em projeto de **conversão de medida provisória em lei**. A **Medida Provisória nº 472/2009**, que, submetida ao Congresso Nacional, foi convertida na **Lei nº 12.249/2010**, contemplava, originalmente, as seguintes matérias:



**ADI 5012 / DF**

(a) instituição do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste – REPENEC;

(b) criação do Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e instituição do Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional – RECOMPE;

(c) prorrogação de benefícios fiscais;

(d) instituição do Regime Especial de Incentivos Tributários para a Indústria Aeronáutica Brasileira – RETAERO;

(e) constituição de fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante – CDFMM;

(f) normas sobre a emissão de Letra Financeira e Certificado de Operações Estruturadas;

(g) alteração do valor de crédito concedido pela União ao BNDES (art. 1º da Lei no 11.948/2009);

(h) ajustes ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV;

(i) instituição do Cadastro Nacional de Pessoas Físicas e Jurídicas Impedidas de Operar com os Fundos e Programas Habitacionais Públicos ou Geridos por Instituição Pública e com o Sistema Financeiro da Habitação – CNPI;

(j) instituição da Taxa de Fiscalização dos mercados de seguro e resseguro, de capitalização, de previdência complementar aberta; e

(k) alteração dos valores da Taxa de Serviços Metrológicos.

4. Destaco, inicialmente, tendo em vista o pleito, deduzido na petição inicial, de reunião desta ação com a **ADI nº 4829** e a **ADI nº 4905**, que versam elas sobre matérias absolutamente distintas.

Na **ADI nº 4829**, sob a minha relatoria, busca-se a declaração de inconstitucionalidade **formal e material** do **art. 67 da Lei nº 12.249/2010**, que dá nova redação ao **art. 2º, § 1º, da Lei nº 5.615/1970** (Lei do SERPRO), para disciplinar hipótese de **contratação direta** do SERPRO pela União

**ADI 5012 / DF**

para a prestação de serviços de tecnologia da informação **considerados estratégicos**. Além de inexistente identidade de objeto entre a ADI nº 4829 e a presente ação direta, a coincidência de causa de pedir entre ambas é apenas parcial, limitada à tese embasadora do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal.

Por sua vez, o objeto da **ADI nº 4905** é a declaração de inconstitucionalidade **material** do **art. 62 da Lei nº 12.249/2010**, no que altera o **art. 74, §§ 15 e 17, da Lei nº 9.430/1996**, versando sobre aplicação de multa ao contribuinte que tiver o pedido de ressarcimento ou de compensação indeferido administrativamente. A ADI nº 4905 não compartilha sequer da causa de pedir – inconstitucionalidade formal – do presente feito, uma vez que a matéria contemplada no preceito normativo nela impugnado, embora tenha sofrido alterações durante o processo de conversão em lei, já se fazia presente no **art. 27 da Medida Provisória nº 472/2009**.

5. Em exame, a **inconstitucionalidade formal** dos **arts. 113 a 126 da Lei 12.249/2010** porquanto inseridos mediante **emenda parlamentar** em projeto de **conversão de medida provisória em lei - instituto de iniciativa privativa do Presidente da República -**, a versar sobre objeto absolutamente distinto daqueles originalmente veiculados no texto apresentado à conversão. Funda-se a pretensão em alegada afronta aos **arts. 2º, 59 e 62 da Constituição da República**, a consagrar o postulado da separação dos Poderes e os contornos do **devido processo legislativo**, em especial da conversão de medidas provisórias em leis. Em pauta, portanto, o chamado contrabando legislativo.

6. A matéria já foi objeto de exame deste Plenário, em **15.10.2015**, quando do julgamento da **ação direta de inconstitucionalidade nº 5127/DF**, sob a minha relatoria, na qual impugnada, com base em tese análoga, a constitucionalidade formal de outro preceito da **Lei 12.249/2010**, o **art. 76**, também fruto de emenda parlamentar ao processo legislativo de conversão da **Medida Provisória nº 472/2009** (a mesma em

**ADI 5012 / DF**

que inseridos os dispositivos impugnados no presente feito).

Na ocasião, a **maioria** do Plenário acompanhou a tese que sustentei da inconstitucionalidade formal, i.e., de que a inclusão, na redação final da **Lei nº 12.249/2010**, mediante **emenda parlamentar**, de **conteúdos normativos sem vínculo de pertinência temática** com os temas objeto da medida provisória submetida à conversão em lei (**MP nº 472/2009**) afrontou o **princípio democrático**, a **separação entre os Poderes** e o **devido processo legislativo constitucional**. Destaco excerto da minha manifestação, em que explico os fundamentos que nortearam a minha conclusão quanto à inconstitucionalidade formal de preceitos inseridos por emenda parlamentar em projeto de lei de conversão de medida provisória que não guardem pertinência temática com o seu objeto originário (em matéria de iniciativa reservada, ou não, ao Poder Executivo:

“(...)

7. Consabido que a adoção, em casos de relevância e urgência, de **medidas provisórias**, com força de lei ordinária, é prerrogativa do Chefe do Poder Executivo (**art. 84, XXVI, da Carta Política**), que deverá submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (**art. 62, caput**).

A forma e a natureza das medidas provisórias justificam sejam certas matérias peremptoriamente excluídas do seu alcance pelo texto constitucional (**art. 62, § 1º**), consideradas as notas de transitoriedade e precariedade que as qualificam (**art. 62, § 3º**), bem como a **celeridade do procedimento para a sua conversão em lei** comparativamente ao rito pertinente à aprovação das leis ordinárias e complementares (**art. 62, § 6º**).

A legitimidade da **alteração do texto original das medidas provisórias – de edição da competência privativa do Presidente da República-**, mediante apresentação de **emendas** no Congresso Nacional, outrora objeto de controvérsia, hoje é reconhecida expressamente no **art. 62, § 12, da Lei Maior** (incluído pela **Emenda Constitucional nº 32/2001**), *in verbis*:

**ADI 5012 / DF**

“§ 12. Aprovado **projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória**, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.” (destaquei)

O processo pelo qual a medida provisória é convertida em lei promove a transformação de um ato legislativo do Governo em ato do Parlamento, e a prerrogativa de apresentação, no curso do processo legislativo, de emendas aos textos das espécies normativas em tramitação no Congresso Nacional é inerente ao exercício da atividade parlamentar. Trata-se de consequência necessária da efetiva participação dos membros das Casas Legislativas no processo de elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, corolário que é do próprio debate sobre as questões envolvidas na tramitação das matérias.

O **poder de emenda** parlamentar, justamente por não se confundir com o poder de deflagração do processo legislativo, não se detém sequer diante de matéria cuja **iniciativa** normativa seja **reservada**. Assegura-se ao Parlamento, assim, a possibilidade de **ampliar, restringir** ou **modificar** a proposta normativa encaminhada pelo titular do poder de iniciativa do processo de normogênese. Confira-se:

“ADIN - CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO DO MARANHÃO (ART. 87 E PARÁGRAFO ÚNICO; ART. 88 E §; ART. 89 E PARÁGRAFO ÚNICO) - SERVENTIAS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS - MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - INICIATIVA RESERVADA AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - PROCESSO LEGISLATIVO - LIMITES DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR - EMENDABILIDADE DOS PROJETOS DE LEI EM TEMA DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA - (...) - A **cláusula constitucional que confere exclusividade** ao Tribunal de Justiça **para instaurar o processo legislativo**

**ADI 5012 / DF**

em tema de organização e divisão judiciárias do Estado **não impede os parlamentares de oferecerem emendas ao correspondente projeto de lei. O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal.** - O projeto de lei sobre organização judiciária pode sofrer emendas parlamentares de que resulte, até mesmo, aumento da despesa prevista. (...).” (ADI 865-MC/MA, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 07.10.1993, DJ 08.4.1994, destaquei)

8. Assim qualificado o poder de emenda, anoto que a alteração da proposta legislativa sujeita a cláusula de reserva de iniciativa somente se legitima quando a modificação proposta – seja para ampliar, restringir, adequar ou adaptar o alcance do texto original –, guarda com ele estrita relação de afinidade temática.

Nessa linha, esta Suprema Corte tem reiteradamente afirmado a inconstitucionalidade de alterações normativas incluídas por emenda parlamentar quando desprovidas de vínculo de pertinência material com o objeto original da iniciativa normativa submetida a cláusula de reserva. Confirmam-se os seguintes precedentes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 10.385/1995. PARALISAÇÃO DOS SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL. DIAS PARADOS CONTADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. EMENDA PARLAMENTAR. ALTERAÇÕES DO DISPOSITIVO APONTADO COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA IMPUGNADA. PREJUDICIALIDADE DA AÇÃO NÃO CONFIGURADA.

**ADI 5012 / DF**

**DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E À AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DO PODER JUDICIÁRIO.** 1. Alterações promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 19/1998 e 41/2003 não causam prejuízo à análise da constitucionalidade da norma impugnada à luz do art. 96, inc. II, al. b, da Constituição da República. 2. **Admissão de emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.** 3. A Emenda Parlamentar n. 4/1995 afastou-se da temática do Projeto de Lei n. 54/1995, interferiu na autonomia financeira e administrativa do Poder Judiciário: **desrespeito ao art. 2º da Constituição da República.** 4. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.”** (ADI 1333/RS, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgamento em 29.10.2014, DJe 18.11.2014, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. (...) EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto** e não importem em aumento de despesas. 2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do

**ADI 5012 / DF**

Governador do Estado. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2583, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 01.8.2011, DJe 26.08.2011, destaquei)

“INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Arts. 22 e 25 da Lei Complementar nº 176/2000, do Estado do Espírito Santo. Competência legislativa. (...) Matérias de iniciativa exclusiva do Governador do Estado, Chefe do Poder Executivo. Normas oriundas de emenda parlamentar. Irrelevância. **Temas sem pertinência com o objeto da proposta** do Governador. (...) Ação julgada procedente. Precedentes. **São inconstitucionais as normas que, oriundas de emenda parlamentar, não guardem pertinência com o objeto da proposta do Governador do Estado** e disponham, ademais, sobre organização administrativa do Executivo e criem cargos públicos.” (ADI 2305, Relator Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 30.06.2011, DJe 05.08.2011, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 51 DA LEI 15.301, DE 10 DE AGOSTO DE 2004, DO ESTADO DE MINAS GERAIS. (...) **O Poder Legislativo detém a competência de emendar todo e qualquer projeto de lei, ainda que fruto da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo (art. 48 da CF)**. Tal competência do Poder Legislativo conhece, porém, duas **limitações**: a) a **impossibilidade de o Parlamento veicular matéria estranha à versada no projeto de lei (requisito de pertinência temática)**; b) a impossibilidade de as emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa do Executivo, ressalvado o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 166, implicarem aumento de despesa pública (inciso I do art. 63 da CF). Hipóteses que não se fazem presentes no caso dos autos. Vício de inconstitucionalidade formal inexistente. (...)” (ADI 3288/MG, Relator Ministro Ayres

**ADI 5012 / DF**

Britto, Tribunal Pleno, julgamento em 03.10.2010, DJe 24.02.2011, destaquei)

“Servidores da Câmara Municipal de Osasco: vencimentos: teto remuneratório resultante de emenda parlamentar apresentada a projeto de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo versando sobre aumento de vencimentos (L. mun. 1.965/87, art. 3º): incoerência de violação da regra de reserva de iniciativa (CF/69, art. 57, parág. único, I; CF/88, art. 63, I)). **A reserva de iniciativa a outro Poder não implica vedação de emenda de origem parlamentar desde que pertinente à matéria da proposição** e não acarrete aumento de despesa: precedentes.” (RE 134278, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 27.05.2004, DJ 12.11.2004, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. LEI ESTADUAL 13644/2000, ARTIGO 51, §§ 1º E 2º. OFENSA AOS ARTIGOS 22, XXV, E 236 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **EMENDA PARLAMENTAR. PERTINÊNCIA TEMÁTICA.** (...). A Constituição Federal veda ao Poder Legislativo apenas a **prerrogativa da formalização de emendas** a projeto originário de Tribunal de Justiça, se delas resultar aumento de despesa pública, **observada ainda a pertinência temática**, a harmonia e a simetria à proposta inicial. (...).” (ADI 2350/GO, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgamento em 25.3.2004, DJ 30.04.2004, destaquei)

“Ação direta de inconstitucionalidade. Arts. 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul. - Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa



**ADI 5012 / DF**

prerrogativa sua. - Não havendo aumento de despesa, o **Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4º e 5º da Lei nº 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.” (ADI 546/DF, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgamento em 11.3.1999, DJ 14.04.2000, destaquei)**

**“TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, IN FINE) - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO, NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO *PERICULUM IN MORA* - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente**

**ADI 5012 / DF**

**por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382,385 - RTJ 37/113- RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) **guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original** e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, 11 e 111), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 30 e 40 da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata.” (ADI 1050/SC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgamento em 21.9.1994, DJ 23.04.2004, destaquei)**

“(...) O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em “*numerus clausus*”, pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do

**ADI 5012 / DF**

Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso ainda prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência (“afinidade lógica”) com o objeto da proposição legislativa. Doutrina. Precedentes.” (ADI 2681/RJ, Relator Ministro Celso de Mello, julgamento em 11.9.2002, DJe 24.10.2013, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOVA REDAÇÃO DADA PELO ART. 29 DA LEI N. 8.216, DE 1991, AO ART. 7. E SEUS INCS., DA LEI N. 3.765, DE 1960. IMPUGNAÇÃO DO CAPUT E DO INC. I, EM RAZÃO DE EMENDA ADITIVA, FEITA PELO SENADO, NO TEXTO DESTE ÚLTIMO, COM A QUAL FOI SANCIONADA A LEI, SEM QUE O PROJETO HOUVESSE RETORNADO A CÂMARA FEDERAL, ONDE TEVE ORIGEM, PARA A DEVIDA REAPRECIÇÃO, COMO IMPOSTO NO ART. 65, PARAGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **Flagrante inconstitucionalidade formal da referida emenda, por sua absoluta impertinência, em face do texto do projeto, originário do Chefe do Poder Executivo,** já que pretendeu introduzir matéria relativa a pensão militar, onde se cuidava de antecipação dos efeitos de revisão de vencimentos. Afronta ao art. 61, par. 1., II, c, da

**ADI 5012 / DF**

Constituição. Nódoa que, neste caso, ultrapassa os limites do texto impugnado para atingir, em sua integridade, o referido artigo 29, que, de outro modo, restaria despido de qualquer sentido, na parte remanescente. Inconstitucionalidade que, pela mesma razão, também se declara relativamente ao art. 30, na parte em que teve por revogado o art. 3. da Lei n. 3765, de 1960. Procedência da ação.” (ADI 574/DF, Relator Ministro Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgamento em 03.6.1993, DJ 11.3.1994, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL QUE ESTENDE A DETERMINADA CATEGORIA FUNCIONAL O REALINHAMENTO REMUNERATÓRIO DEFERIDO A SERVIDORES PÚBLICOS DIVERSOS - EXTENSÃO DESSE BENEFÍCIO PECUNIÁRIO RESULTANTE DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR APROVADA PELA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA - VETO REJEITADO - PROMULGAÇÃO DA LEI PELO PRESIDENTE DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA LOCAL - AUMENTO DA DESPESA GLOBAL PREVISTA NO PROJETO DE LEI APRESENTADO PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - IMPOSSIBILIDADE CONSTITUCIONAL DESSA MAJORAÇÃO POR EFEITO DE EMENDA DE INICIATIVA PARLAMENTAR - INCIDÊNCIA DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO ART. 63, I, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. PROCESSO LEGISLATIVO E ESTADO-MEMBRO. - A atuação dos membros da Assembleia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, à limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda - ressalvadas as proposições de natureza orçamentária - o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento da despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder

**ADI 5012 / DF**

de iniciativa do Governador do Estado. O EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA, PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO, QUALIFICA-SE COMO PRERROGATIVA INERENTE À FUNÇÃO LEGISLATIVA DO ESTADO. - O poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. - A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 - RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - **Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa -, as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa.** Doutrina. Precedentes." (ADI 973 MC, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 19.12.2006 – destaquei)

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 6º, PARÁGRAFO ÚNICO, 10, CAPUT, E §§ 1º, 3º E 4º, E 21, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI GAÚCHA N. 11.770/2002. ALTERAÇÕES**

**ADI 5012 / DF**

NOS QUADROS DE CARGOS DE PROVIMENTO EFETIVO, DE CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES GRATIFICADAS DO INSTITUTO-GERAL DE PERÍCIAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. 1. **As emendas parlamentares** aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário **são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto** e não importem em aumento de despesas. 2. Ação não conhecida quanto à alegação de contrariedade ao art. 40, § 8º, da Constituição da República, na redação dada pela Emenda n. 20/1998 posteriormente alterada pela Emenda Constitucional n. 41/2003. O Supremo Tribunal Federal assentou que a alteração dos dispositivos que fundamentam o ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, com substancial modificação, impede sua apreciação nessa via. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 2813, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, Dje de 26.8.2011 – destaquei)

“PROJETO - INICIATIVA - SERVIDOR PÚBLICO - DIREITOS E OBRIGAÇÕES. A iniciativa é do Poder Executivo, conforme dispõe a alínea "c" do inciso II do § 1º do artigo 61 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - SERVIDOR DO ESTADO - EMENDA - AUMENTO DE DESPESA. Resultando da emenda apresentada e aprovada aumento de despesa, tem-se a inconstitucionalidade, consoante a regra do inciso I do artigo 63 da Constituição Federal. PROJETO - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO EXECUTIVO - EMENDA - POSSIBILIDADE. **Se de um lado é possível haver emenda em projeto de iniciativa do Executivo, indispensável é que não se altere, na essência,**

**ADI 5012 / DF**

**o que proposto, devendo o ato emanado da Casa Legislativa guardar pertinência com o objetivo visado.** PROJETO - COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO - EMENDA - PRESERVAÇÃO DE DIREITO ADQUIRIDO. Emenda a projeto do Executivo que importe na ressalva de direito já adquirido segundo a legislação modificada não infringe o texto da Constituição Federal assegurador da iniciativa exclusiva. LICENÇA-PRÊMIO - TRANSFORMAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE FAZER EM OBRIGAÇÃO DE DAR - ALTERAÇÃO NORMATIVA - VEDAÇÃO - OBSERVÂNCIA. Afigura-se constitucional diploma que, a um só tempo, veda a transformação da licença-prêmio em pecúnia e assegura a situação jurídica daqueles que já tenham atendido ao fator temporal, havendo sido integrado no patrimônio o direito adquirido ao benefício de acordo com as normas alteradas pela nova regência." (ADI 2887, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ de 06.8.2004 - destaquei)

**9. A deflagração do procedimento para conversão de medida provisória em lei é consequência do exercício, pelo Presidente da República, da sua competência privativa para editar medidas provisórias, submetendo-as de imediato ao Congresso Nacional.**

Como a jurisprudência desta Suprema Corte entende incompatível com o delineamento constitucional a incorporação de emenda parlamentar a **projeto de lei** apresentado pelo Chefe do Poder Executivo nos limites do seu poder de iniciativa quando ausente o vínculo de afinidade material, a mesma *ratio* conduz a que tampouco se admita emenda absolutamente inovatória em rito legislativo sujeito a garantias mais brandas do que as que norteiam o processo legislativo ordinário.

**10. Em termos comparativos, no processo de conversão de medida provisória em lei, de caráter excepcional, o Poder Legislativo não atua em toda a sua amplitude e nem detém a mesma liberdade para tanto. Nas palavras de Clèmerson**

**ADI 5012 / DF**

Merlin Clève, “(...) o procedimento de conversão não se confunde com o ordinário de produção legislativa. A lei de conversão não pode, por isso, ser considerada um modo normal de manifestação do Congresso Nacional.” (**Medidas provisórias**. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Max Limonad, 1999).

A incorporação de emenda parlamentar sobre matéria estranha às versadas na medida provisória implica permitir se instaure o rito legislativo anômalo previsto excepcionalmente na Carta Política para a conversão de medida provisória em lei quanto a matéria não submetida ao Congresso Nacional na forma do **art. 62, caput, da Constituição da República. Mais do que o poder de emenda, significa conferir ao parlamentar a titularidade de iniciativa para, esquivando-se do procedimento para aprovação das leis ordinárias, submeter propostas legislativas avulsas ao rito dos projetos de lei de conversão, aproveitando-se da tramitação de medida provisória sobre outra matéria.**

**11. No caso do art. 76 da Lei nº 12.249/2010, a matéria nele versada , ainda que não sujeita à reserva de iniciativa da Presidência da República, em momento algum foi tida pelo Poder Executivo como dotada de relevância e urgência justificadoras da adoção de medida provisória. Sua implementação significa permitir que o regular e democrático processo legislativo seja contornado por dispositivo que promove, entre outras medidas, a extinção de uma categoria profissional, a dos técnico em contabilidade de nível médio.**

Nessa ordem de ideias, entendo que não encontra amparo na sistemática constitucional a admissão de emenda parlamentar **sem pertinência temática** com matéria versada na medida provisória submetida ao procedimento de conversão em lei. Consoante assentado pelo eminente Ministro Celso de Mello ao julgamento da **ADI 2681-MC/RJ**, revela-se *“implícita, no sistema constitucional brasileiro, a exigência de que as emendas parlamentares guardem relação de pertinência (afinidade lógica) com o objeto da proposição legislativa”*. Para o Ministro Ilmar Galvão, o



**ADI 5012 / DF**

requisito da pertinência da emenda à matéria versada no projeto “*se acha implícito no próprio significado da ação de emendar*” (ADI 574/DF).

Tal compreensão tem apoio no escólio do saudoso Ministro Victor Nunes Leal, citado pelo eminente Ministro Celso de Melo na ADI 2681-MC/RJ):

“(…) A Assembleia não pode ficar reduzida ao papel de dizer sim e não, como se fosse – frase conhecida – composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. **Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescentadas pelo órgão legislativo.**” (RTJ 36/385, destaquei)

Colho, ainda, a lição convergente da doutrina:

“A medida provisória pode ser emendada no Congresso, não mais perdurando a proibição nesse sentido que havia no regime do decreto-lei, na ordem constitucional pretérita. **As emendas apresentadas devem, porém, guardar pertinência temática com o objeto da medida provisória, sob pena de indeferimento.**” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 8a ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 884-5, destaquei)

“A lei de conversão particulariza-se e qualifica-se por: a) pressupor uma medida provisória a converter; b) possuir conteúdo delimitado e condicionado pela medida provisória; c) seguir processo legislativo específico; e d) dever ser aprovada dentro do prazo constitucional sob pena de decadência. Portanto, tendo **âmbito temático próprio, bem assim processo legislativo**

**ADI 5012 / DF**

**específico**, a lei de conversão da medida provisória é, insista-se, espécie normativa primária e autônoma”. (AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Medida provisória e sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 284, destaquei)

Na mesma linha a exegese empreendida pelas próprias Casas Legislativas a respeito das normas constitucionais pertinentes. O **art. 4º, § 4º, da Resolução nº 01/2002 do Congresso Nacional**, que integra o Regimento Comum e, **interpretando o art. 62 da Carta Política**, normatiza a apreciação das medidas provisórias, dispõe:

“Art. 4.º, § 4.º. É **vedada a apresentação de emendas** que versem sobre **matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória**, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.” (destaquei)

**12.** Acerca do instituto do direito italiano que inspirou a medida provisória entre nós, anota o espanhol Pablo Santolaya Machetti, citando Carlo Esposito:

*“(...) si los decretos-leyes han de ser necesariamente convertidos em leyes para mantener sus efectos, si bien son admisibles enmiendas, no cabe que éstas cambien el objeto o el sentido del decreto que tienen que convertir, transformándolos em una norma de naturaleza o efectos distintos.”* (MACHETTI, Pablo Santolaya. *El regimen constitucional de los decretos-leyes*. Madrid: Tecnos, 1988, destaquei)

Nas experiências constitucionais italiana e espanhola, a modificação, pelo Parlamento, do provimento provisório editado pelo Poder Executivo, mediante a apresentação de emendas ao processo de conversão, é norteadada pelo **princípio**

ADI 5012 / DF

**da congruência** entre a emenda proposta e a matéria do *decreto-legge* (na Itália) ou do *decreto-ley* (na Espanha) que se submete à aprovação.

Em particular na Espanha, o Regulamento do Congresso dos Deputados oferece, como alternativa ao procedimento abreviado de conversão do *decreto-ley* em lei, que o plenário, a requerimento de algum bloco parlamentar, decida que a sua tramitação observe o mesmo procedimento dos projetos de lei, hipótese esta em que se abre a possibilidade de introdução de emendas, por iniciativa parlamentar, em caráter amplo (Cfr. NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Medidas Provisórias: controles legislativo e jurisdicional**. Porto Alegre: Síntese, 2000, p. 152).

13. Sem embargo da indiscutível relevância adquirida pelas medidas provisórias na ordem política atual, muitas vezes funcionando, entre choques e consensos, como verdadeiros mecanismos de acoplamento de agendas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, não há como perder de vista que **não traduzem o procedimento típico e ordinário previsto na Constituição para a produção de normas jurídicas gerais e abstratas para regular as condutas individuais**.

Lembrando que o **processo legislativo** é espécie do gênero **processo**, André Del Negri salienta, escorado em Elpídio Donizete Nunes, que “a extrema sumariedade de seu trâmite pode ocasionar graves consequências por meio da supressão de garantias processuais, levando a um produto final desprovido de legitimidade” (Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: teoria da legitimidade democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 86).

A propósito do rito de **urgência** no processo legislativo em geral, Patrícia Rosset anota, em reflexão plenamente transponível para o deslinde da *quaestio* em tela, que, sem embargo da sua efetiva necessidade e legitimidade da sua adoção **nos casos para os quais previsto**, que

“(…) os procedimentos subtraídos são de suma

**ADI 5012 / DF**

relevância, e os requisitos essenciais ficam aleijados no rito de urgência, excluindo e restringindo debates, audiências públicas, participação do cidadão e da sociedade em geral, princípios esculpidos na Constituição de 1988 ao devido processo legislativo.

O amadurecimento necessário, com base nas reflexões, debates e estudos que deveriam lapidar os trabalhos legislativos, no rito de urgência, praticamente some ou é exíguo.

O sistema de comissões e importância desses órgãos colegiados, nas suas competências e atribuições, restam amesquinçados” (“Processo legislativo e regime de urgência” *In* CLÉVE, Clèmerson Merlin (Coord.). **Direito Constitucional Brasileiro - volume II: organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014).

14. O que tem sido chamado de **contrabando legislativo**, caracterizado pela introdução de matéria estranha a medida provisória submetida à conversão, não denota, a meu juízo, mera inobservância de formalidade, e sim procedimento marcadamente **antidemocrático**, na medida em que, intencionalmente ou não, subtrai do debate público e do ambiente deliberativo próprios ao rito ordinário dos trabalhos legislativos a discussão sobre as normas que irão regular a vida em sociedade. Com efeito,

“Nas democracias constitucionais contemporâneas **apenas as normas postas pelos representantes do povo construídas por meio de um processo específico podem obrigar ou proibir uma ação ou omissão**, como consta, p. ex. no art. 5º, II, da Constituição Federal. Isso significa que a soberania popular deve ser exercida nos limites determinados pela ordem jurídica, cujas **normas apenas são válidas se criadas nos marcos constitucionais do devido processo legislativo**.

**ADI 5012 / DF**

Nessa linha, doutrina e jurisprudência reconhecem que **o devido processo legislativo é uma garantia, do parlamentar e do cidadão, inscrita na cláusula do *substantive due process of law* (art. 5º, LIV, da CF/88), envolvendo a correta e regular elaboração das leis.**

Para além da tramitação formal, a dimensão substantiva da *due process of law* impõe que o processo legal seja justo e adequado, o que deve ser preservado já na fase de produção das leis.” (MARRAFON, Marco Aurélio e ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos ‘contrabandos legislativos’: salvaguarda do Estado Democrático de Direito” In FELLETT, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: JusPodivm: 2013, p. 236-7, destaquei).

Não se trata em absoluto de apenas de aproveitar o rito mais célere para fazer avançar o processo legislativo, supostamente sem prejuízo. A hipótese evidencia violação do **direito fundamental ao devido processo legislativo** – o direito que têm todos os cidadãos de não sofrer interferência, na sua esfera privada de interesses, senão mediante normas jurídicas produzidas em conformidade com o procedimento constitucionalmente determinado. Assim,

“O direito ao devido processo legislativo é um exemplo de direito fundamental de titularidade difusa, não um direito subjetivo de um ou outro parlamentar, ao menos no que se refere à regularidade do processo de produção das leis. Esse direito funciona simultaneamente como um direito de defesa e como um direito à organização e ao procedimento.

Enquanto direito de defesa, o direito ao devido processo legislativo articula, em princípio, pretensões de abstenção e de anulação. As pretensões de abstenção

**ADI 5012 / DF**

dirigem-se ao órgãos legislativos e exigem que os mesmos se abstenham de exercer sua função em desconformidade com os parâmetros constitucionais e regimentais que a regulam. As pretensões de anulação, por sua vez, são comumente dirigidas ao Poder Judiciário, que delas conhece em sede de controle de constitucionalidade.” (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. *Processo Legislativo e Democracia*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010)

15. Em termos práticos, os prazos exíguos prejudicam o exame aprofundado e cuidadoso do direito novo proposto e têm como consequência a eventual aprovação de “regras que não seriam jamais aprovadas pelo Parlamento em deliberação normal” (CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas provisórias**. 2ª edição revista e ampliada. São Paulo: Max Limonad, 1999). Do fato de a Constituição admitir tal interferência no regular processo legislativo, de modo excepcional, a fim de atender **demanda reputada urgente e relevante pelo mandatário do Poder Executivo**, de modo algum se infere que qualquer intenção de direito novo manifestada por parlamentar tenha legitimidade para tramitar sob o mesmo regime extremamente simplificado.

16. No caso concreto, o art. 76 da Lei nº 12.249/2010 é fruto das emendas nºs 18, 19 e 20 do Senado Federal (correspondentes às emendas nºs 109, 110 e 111 do Relator-Revisor) ao Projeto de Lei de Conversão nº 01/2010, relativo à Medida Provisória nº 472/2009.

Publicada a MP nº 472/2009 no Diário Oficial da União em 16.12.2009, em 03.02.2010 foi designado Relator o Deputado Marcelo Ortiz para proferir, **em substituição à Comissão Mista**, parecer à medida provisória e às emendas a ela apresentadas. Segundo era a praxe do Congresso Nacional anteriormente ao julgamento da **ADI 4029** (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 08.3.2012, DJe 27.6.2012), a Comissão Mista referida no art. 62, § 9º, **Constituição da República** não foi sequer instalada.

**ADI 5012 / DF**

Em 24.03.2010, foi aprovada, em turno único, a redação final, na Câmara dos Deputados, do Projeto de Lei de Conversão oferecido pelo **Relator da Comissão Mista** (colegiado jamais criado) à MP nº 472/2009, com alterações ao texto original, e enviada a matéria ao Senado.

A matéria foi recebida formalmente no Senado e lida em Plenário na data de 08.04.2010, quando, já transcorridos mais de quarenta e cinco dias desde a publicação da MP e, portanto, instaurado **regime de urgência**, a teor do **art. 62, § 6º, da Lei Maior**, foram **imediatamente sobrestadas todas as demais deliberações legislativas** da Câmara Alta até o encerramento da sua votação, e designado o Senador Romero Jucá como Relator-Revisor.

Proferido no Plenário do Senado Federal em 04.05.2010, o parecer do Relator-Revisor incorpora, entre outras, as emendas nº 18, 19 e 20 do Senado Federal, por ele introduzidas, e sobre as quais se limita a fazer as seguintes considerações:

“Os Conselhos Federal e Regionais de Contabilidade e as profissões contábeis são regidos por uma legislação editada há mais de 63 anos. Diante dessa realidade, impõe-se a reformulação da legislação vigente a fim de dar um choque de atualização aos Conselhos de Contabilidade e às profissões contábeis, adequando a legislação que os rege aos modernos mecanismos de qualificação técnica aplicáveis a profissões congêneres e aos princípios que regem a profissão.

Assim, as mudanças propostas abrangem competências do Conselho Federal de Contabilidade (CFC); previsão de penalidade ética, incluindo a cassação do exercício profissional; concessão de registro profissional somente para os concluintes do curso de Bacharel em Ciências Contábeis; competência expressa do CFC para regular sobre normas contábeis, educação continuada, cadastro de qualificação técnica e regular sobre Exame de Suficiência na forma já contemplada, por

**ADI 5012 / DF**

exemplo, na lei da Ordem dos Advogados do Brasil.”

Discutido e aprovado, em turno único, o parecer do Relator-Revisor no Senado Federal, o Projeto de Lei de Conversão nº 01/2010 (MP nº 472/2009) foi encaminhado à Câmara dos Deputados retornou à Câmara para apreciação das emendas do Senado.

As Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão nº 01/2010 foram discutidas no Plenário da Câmara dos Deputados, em turno único, na data de 18.5.2010, com base no parecer do Relator, Deputado Marcelo Ortiz, que a respeito das emendas nº 18, 19 e 20 do Senado Federal, se manifestou nos seguintes termos:

“Preliminarmente, é necessário registrar que **várias das emendas aprovadas no Senado Federal fogem ao escopo original da MP nº 472/2009** e, seguramente, não atenderiam às diretrizes da Presidência da Câmara dos Deputados, fixadas em concerto com os Líderes dos partidos, para garantir o bom cumprimento da função legislativa – a que **é imprescindível a possibilidade de analisar e debater adequadamente a matéria, antes de convertê-la em norma jurídica**. Sem adentrar o exame das razões que subjazem esse proceder, o fato é que nos cabe, agora, nesta Casa, submeter a voto todas as alterações produzidas no Senado Federal.

(...)

III – no mérito, entendemos que as Emendas de nºs 2 a 9, 11 a 23, 25 a 27, 30 a 41, 43, 46 a 51 e 53 aprimoram o texto aprovado nesta Casa e, portanto, merecem ser acolhidas. Em sentido contrário, pela rejeição das demais emendas.”

Aprovadas, com parecer favorável do relator, as Emendas nºs 18, 19 e 20 do Senado Federal, seguiu-se a sanção, vindo elas a consubstanciar o **art. 76 da Lei nº 12.249/2010**.



**ADI 5012 / DF**

17. Esse breve relato do trâmite do dispositivo impugnado no Congresso Nacional bem evidencia o prejuízo concreto ao regular desempenho do Parlamento enquanto instituição catalizadora da deliberação política em uma democracia.

Exsurge, em primeiro lugar, ficarem as Casas do Congresso Nacional constrangidas a apreciar, com a pressa inerente ao regime de urgência – diante do sobrestamento de suas demais deliberações –, matéria absolutamente estranha àquelas que legitimaram a adoção do abreviadíssimo procedimento.

Além disso, o procedimento adotado inviabilizou que a abrangente alteração do regime jurídico do exercício das profissões contábeis pretendido pela norma atacada fosse **(i)** submetida ao exame especializado das **comissões temáticas**, recebendo diferentes pareceres, e podendo ser alvo de **pedidos de vista** dos membros do colegiado **(ii)** objeto de **audiências públicas** (participação dos cidadãos e grupos interessados e da sociedade em geral), **(iii) debatida e refletida** de forma aprofundada, de modo a amadurecer e legitimar o seu conteúdo, inclusive, como é da natureza da atividade legislativa, pela construção de consensos negociados a partir de **concessões recíprocas**, e **(iv)** passível, ela mesma, de **sofrer emendas**.

A prática de nenhum desses atos – materializadores do devido processo legislativo em sua dimensão substantiva – é possível a uma emenda a projeto de lei de conversão de medida provisória em regime de urgência.

Apresentada matéria nova sob a forma de emenda a projeto de lei de conversão de medida provisória, e em relação a qual não conserva afinidade temática alguma, procedeu-se, efetivamente, a um redesenho abrangente e profundo da disciplina jurídica das profissões contábeis, com fortes repercussões nas vidas e nas escolhas de indivíduos, sem que a qualquer outro Parlamentar, no Senado ou na Câmara, fosse tecnicamente possível a apresentação de emenda sobre a proposta inicial.

**ADI 5012 / DF**

**18.** A apresentação de emendas parlamentares às medidas provisórias submetidas à aprovação do Congresso Nacional veio fortalecer e valorizar, na ordem constitucional vigente, o papel do Poder Legislativo. O poder de emenda prestigia o mandato parlamentar, conferindo-lhe maior controle sobre o conteúdo final dessa espécie normativa originada do Poder Executivo, em evidente contraste com o regime anterior, em que restrita, a atuação do Congresso Nacional, a aprovar ou rejeitar o decreto-lei que lhe era submetido pelo Presidente da República, “não podendo emendá-lo”, na dicção expressa do art. 55, § 1º, da Emenda Constitucional nº 01/1969.

A matéria que, não obstante autônoma, é incorporada, na forma de emenda, a projeto de lei de conversão de medida provisória, **torna-se, ela mesma, imune a ser emendada.** Quanto a essa matéria, a atividade dos congressistas fica reduzida à possibilidade do “tudo ou nada”, do “pegar ou largar”, e, com isso, “vozes dissidentes são emudecidas e as regras e os princípios constitucionais são desrespeitados, vilipendiando, assim, o modelo de democracia pluralista” (MARRAFON, Marco Aurélio e ROBL FILHO, Ilton Norberto. “Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos ‘contrabandos legislativos’: salvaguarda do Estado Democrático de Direito”. In FELLET, André e NOVELINO, Marcelo (Orgs). **Constitucionalismo e Democracia.** Salvador: JusPodivm: 2013).

**19.** Conforme observam, em arremate, os professores Marco Aurélio Marrafon e Ilton Norberto Robl Filho, “a inclusão de matérias estranhas ao objeto da Medida Provisória (...) viola: **i**) o devido processo legislativo constitucionalmente previsto, **ii**) o princípio da legalidade, **iii**) o direito subjetivo dos membros do Congresso Nacional (...) ao pleno exercício de sua competência constitucional e **iv**) os limites da discricionariedade legislativa no exercício do poder de legislar” (“Controle de constitucionalidade no projeto de lei de conversão de medida provisória em face dos ‘contrabandos legislativos’: salvaguarda do Estado Democrático de Direito”. In FELLET, André e NOVELINO,

**ADI 5012 / DF**

Marcelo (Orgs). **Constitucionalismo e Democracia**. Salvador: JusPodivm: 2013, p. 235-6).

**20.** O exercício, pelo Supremo Tribunal Federal, do controle da constitucionalidade da atividade parlamentar, longe de traduzir ingerência indevida do Poder Judiciário sobre o Poder Legislativo, fortalece o aspecto essencialmente deliberativo, assegurando as condições para a efetiva participação e, assim, para a preservação da legitimidade democrática e do equilíbrio nas relações entre os Poderes, conforme ficou assentado no julgamento da **ADI 4.029** (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 08.3.2012, DJe 27.6.2012):

“(...) A atuação do Judiciário no controle da existência dos requisitos constitucionais de edição de Medidas Provisórias em hipóteses excepcionais, ao contrário de denotar ingerência contramajoritária nos mecanismos políticos de diálogo dos outros Poderes, serve à manutenção da Democracia e do equilíbrio entre os três baluartes da República. Precedentes (ADI 1910 MC, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 22/04/2004; ADI 1647, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 02/12/1998; ADI 2736/DF, rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 8/9/2010; ADI 1753 MC, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1998).” (**ADI 4.029**, Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgamento em 08.3.2012, DJe 27.6.2012)

**21.** À luz do exposto, e porque não visualizo vínculo de pertinência temática com os objetos da medida provisória submetida à conversão em lei, entendo, presente o caráter aberto da *causa petendi* nas ações de controle concentrado de constitucionalidade, que a inclusão, por emenda parlamentar, do **art. 76**, versando regras sobre o exercício das profissões

**ADI 5012 / DF**

contábeis, na redação final da **Lei nº 12.249/2010**, conversão da **Medida Provisória nº 472/2009**, afronta, além do **art. 2º da Constituição Federal**, os postulados do devido processo legislativo constitucional delineados nos arts. 62 e 84, XXVI, da Constituição da República.

22. Julgo **procedente** a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade formal do **art. 76 da Lei nº 12.149/2010**, por ofensa aos arts. 2º, 62 e 84, XXVI, da Constituição da República.”

Com base nesses fundamentos, votei pela **procedência** do pedido deduzido naquela ação direta de inconstitucionalidade.

7. Fiquei, todavia, vencida, quando do exame de eventuais efeitos prospectivos a conferir à decisão, tendo prevalecido a proposta formulada pelo eminente Ministro Edson Fachin. Assim, a despeito de afirmada naquele feito a tese, forte nos arts. 1º, *caput* e *parágrafo único*, 2º, *caput*, e 5º, LIV, da Carta Política, de que inquinada do vício da inconstitucionalidade formal emenda em projeto de conversão de medida provisória em lei **com conteúdo divorciado do objeto originário**, decidiu-se, à invocação do postulado da **segurança jurídica**, “*preservar, até a data deste julgamento, as leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei, inclusive esta*”, do que redundou juízo de improcedência do pedido.

Eis a ementa do julgado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo

**ADI 5012 / DF**

legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. **Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.** 3. **Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.”** (ADI 5127/DF, Relator p/ acórdão Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento em 15.10.2015, DJe 11.5.2016, destaquei)

8. No caso concreto, os **arts. 113 a 126 da Lei nº 12.249/2010**, frutos da emenda nº 35 do Senado Federal (correspondentes à emenda nº 128 do Relator-Revisor) ao Projeto de Lei de Conversão nº 01/2010, relativo à Medida Provisória nº 472/2009, consagram, sem que tenha sido observado o regular processo legislativo democrático, a desafetação de áreas protegidas federais (incluindo a **redução em quase dois terços da área da Floresta Nacional Bom Futuro**), bem como a sua doação ao Estado de Rondônia.

Sobre a matéria, o parecer do Relator-Revisor, proferido no Plenário do Senado Federal em 04.05.2010, limita-se à seguinte afirmação:

“Apresentamos, ainda, emenda que altera os limites da Floresta Nacional do Bom Futuro, unidade de conservação federal criada pelo Decreto no 96.188, de 21 de junho de 1988, passando a área desta unidade de conservação dos atuais cerca de 280.000 ha (duzentos e oitenta mil hectares) para cerca de 97.357 ha (noventa e sete mil e trezentos e cinquenta e sete hectares).”

9. **A absoluta ausência de vínculo** de pertinência temática com os diversos temas objeto da medida provisória submetida à conversão em lei

**ADI 5012 / DF**

faz com que a inclusão, por emenda parlamentar, dos **arts. 113 a 126**, versando sobre alteração de limites de unidades de conservação, na redação final da **Lei nº 12.249/2010**, conversão da **Medida Provisória nº 472/2009**, afronte os **arts. 1º, caput**, (princípio democrático) e **2º** (separação dos Poderes) **da Constituição Federal**, bem como o postulado do **devido processo legislativo constitucional consagrado no art. 5º, LIV**, e delineado nos **arts. 62 e 84, XXVI**, todos da **Constituição da República**.

Entendo, ainda, que no caso a violação da Constituição, para além de garantias formais pertinentes à higidez do processo político, se perfaz pelo barateamento do **direito fundamental** de todos ao **meio ambiente ecologicamente equilibrado** (art. 225 da CF). E isso porque, ao exigir que a **alteração ou supressão de espaços territoriais protegidos** somente se dê por meio de lei, o **art. 225, III, da CF** contempla específica garantia de **participação democrática** que apenas se pode ter por assegurada mediante lei em cuja elaboração efetivamente observado o devido processo legislativo, o que, como visto, não ocorre no caso dos autos.

**10.** Não obstante, acatando o entendimento do Plenário, forte no princípio da segurança jurídica, de que permanecem válidos os preceitos normativos resultantes de emendas a projetos de lei de conversão - ainda que sem relação com o objeto da medida provisória -, aprovados antes da data daquele julgamento, 15.10.2015 – caso dos autos, em que a Lei 12.249 data, como visto, de 11.6.2010 –, julgo **improcedente** a presente ação direta.

**É como voto.**

16/03/2017

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**ANTECIPAÇÃO AO VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN** - Senhora Presidente, eminente Relatora Ministra Rosa Weber, eminentes Ministros.

A Ministra Rosa Weber acaba de fazer referência, em seu substancioso e acutíssimo voto, à deliberação que tomamos na ADI Nº 5.127, Relatora, Sua Excelência, e Redator para o acórdão, recaiu essa responsabilidade sobre os nossos ombros apenas em função da fixação do termo de delimitação para 15 de outubro de 2015, em relação à higidez das medidas provisórias e à eficácia do pronunciamento desta Suprema Corte.

De modo que, com esse registro pleno feito por Sua Excelência, vou juntar a declaração de voto que houvera preparado nessa direção e averbo que estou acompanhando integralmente Sua Excelência, quer na fundamentação, quer na conclusão, especialmente porque se trata aqui de diploma legislativo promulgado em 11 de junho de 2010. Portanto, como fez ver Sua Excelência, em data bastante anterior à deliberação que aqui se tomou em 2015.

Por essas razões, Senhora Presidente, também voto pela improcedência desta ação direta de inconstitucionalidade, na medida do respeito ao julgamento anterior e nos exatos termos do voto da eminente Ministra Rosa Weber.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. ROSA WEBER**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **CONGRESSO NACIONAL**  
**ADV.(A/S)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**

**V O T O**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Ministra Presidente, trata-se de ADI aforada pelo PGR na qual se impugnam os artigos 113 a 126 da Lei nº 12.249/2010, decorrentes de emendas parlamentares quando da tramitação do projeto de lei de conversão da Medida Provisória nº 472/2009 no Congresso Nacional.

Circunscreve-se à presente ação à alegação de inconstitucionalidade formal consubstanciada nos doutrinariamente nominados “*contrabandos legislativos*”, ou seja, na prática congressual de inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

Em 15.10.2015 esta Corte veementemente rechaçou tal prática por violar a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, *caput*, parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput*, e LIV, CRFB), em acórdão assim ementado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO



**ADI 5012 / DF**

LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

**2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.**

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos". (ADI 5127, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, Rel. P/ Acórdão Min. Edson Fachin, DJe 10.05.2016; grifei)

Da leitura da própria ementa do acórdão, extrai-se nitidamente que atenção ao princípio da Segurança Jurídica, decidiu o STF pela *"cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal afirmou, com efeitos ex nunc, não ser compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida a sua apreciação"*, **mantendo-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até 15.10.2015.**

Dessa forma, tendo sido a Lei nº 12.249/2010, objeto desta ação, promulgada em 11.06.2010 (eDOC 6), não há que se falar em inconstitucionalidade formal no presente caso.

**Ressalto, ademais, que na assentada de 01.07.2016, ao rejeitar à unanimidade os declaratórios opostos na ADI 5127, evidenciou-se o equívoco da compreensão de que naquela ocasião teria o Tribunal reconhecido a inconstitucionalidade dos dispositivos impugnados e, ao mesmo tempo, deixado de julgar procedente aquela ação.**

**ADI 5012 / DF**

Consignei no voto lá proferido:

“Da leitura da decisão, especialmente dos votos e da transcrição dos debates ocorridos, ficam bastante claras as razões da ilustrada maioria que votou pela improcedência da ação, sem que, no entanto, se reconhecesse a inconstitucionalidade da lei impugnada.

O que a Corte fez foi reconhecer que não obstante o seu entendimento de que é incompatível com a Constituição a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com Medida Provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional, **isso não significa o reconhecimento da inconstitucionalidade de toda e qualquer lei de conversão promulgada sob tais condições até a data daquele julgamento, o que evidentemente está a incluir a lei impugnada.**

Consigno, por oportuno, que ao abrir a divergência com a ilustre Ministra Rosa Weber, busquei evidenciar expressamente as razões pelas quais tal importante **sinalização da Corte** ao Congresso Nacional não acarretaria, no caso concreto, juízo de procedência de ação direta.

Consta de meu voto:

*“Isso se dá por razões de duas ordens distintas. Primeiramente, pois se trata da primeira oportunidade em que esta Corte teve para enfrentar o tema e fixar, enquanto órgão a que compete a guarda da Constituição, o seu entendimento. Compreender de modo distinto seria subtrair do debate institucional a possibilidade de diálogo entre os diversos braços do Estado brasileiro sobre o tema. Em segundo lugar, a manifestação desta Corte ocorre após tal prática, no plano fático, encontrar-se arraigada, resultando na aprovação de um grande volume quantitativo de leis de conversão em que foram*

**ADI 5012 / DF**

*realizadas emendas parlamentares tratando de objetos distintos daqueles das Medidas Provisórias em análise.*

*Tais elementos conjugados indicam a necessidade de que se fixe entendimento sobre o tema a fim de que a decisão da Corte não promova insegurança jurídica. Como consequência da tese aqui defendida, ficam preservadas, inclusive esta, no que diz respeito a esta inconstitucionalidade formal, as demais leis fruto de emendas em projetos de conversão de Medida Provisória em lei. (eDOC 111, p. 65/66)*

Esses fundamentos pelo não reconhecimento da inconstitucionalidade - diálogo institucional, olhar atento para o mundo fático e a segurança jurídica - foram submetidos ao Colegiado, tendo a maioria que lá se formou a eles sido sensível.

É o que se vê nos votos do **Min. Luís Roberto Barroso** (eDOC 111, p. 80/85 e 102), do **Min. Teori Zavascki** (eDOC 111, e p. 114), da **Min. Cármen Lúcia** (eDOC 111, p. 96/97), do **Min. Gilmar Mendes** (eDOC 111, p. 98/99 e) e do **Min. Celso de Mello** (eDOC 111, p. 107/113 e 114).

Ressalto, porém, que o **Min. Luís Roberto Barroso**, muito embora convergente no resultado (improcedência) e, em grande medida, na fundamentação, secundando minha preocupação com o mundo fático, e o olhar para o diálogo institucional e para a segurança jurídica, propôs, de um lado, o reconhecimento incidental de inconstitucionalidade de costume, e, de outro, de constitucionalidade de Resolução do Congresso Nacional que regulamenta a matéria.

De outro lado, o **Min. Dias Toffoli**, votou pela improcedência a ação, por não vislumbrar no texto constitucional a exigência de pertinência temática (eDOC 111, p. 67/79).

**ADI 5012 / DF**

Em síntese, **decidiu-se, à luz dos fundamentos externados, que a lei impugnada não se encontra maculada de inconstitucionalidade formal. Em um exercício de verdadeiro diálogo entre os Poderes constituídos, decidiu-se por bem cientificar o Poder Legislativo de que esta Corte, naquela oportunidade, firmou o entendimento, *ex nunc*, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional.**” (ADI 5127 ED, Tribunal Pleno, Min. Edson Fachin, DJe 22.09.2016)

Diante do exposto, Ministra Presidente, **voto pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.**

É como voto.

16/03/2017

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Presidente, também eu estou acompanhando a Ministra Rosa Weber.

No julgamento de 15 de outubro de 2015, o Tribunal, em verdade, aderiu à tese da Ministra Rosa Weber no sentido de que os projetos de conversão de medida provisória em lei não comportavam emendas parlamentares que não tivessem pertinência temática com o objeto da medida provisória original.

Apenas, na ocasião, a maioria na qual eu figurei, acompanhando o Ministro Luiz Edson Fachin, entendeu que era o caso de se dar efeitos apenas prospectivos a esta decisão. Como a decisão foi de 15 de outubro de 2015, e essa Lei é de 11 de junho de 2010, ela é colhida pela modulação que nós estabelecemos, de modo que, embora os fundamentos da petição original estejam bem-lançados e corretos, não é possível acolher o pedido diante dessa modulação que estabelecemos.

Assim, estou acompanhando o voto da eminente Relatora.

**16/03/2017**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX** - Também, com os mesmos fundamentos, Senhora Presidente, acompanho a Relatora.

**16/03/2017**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI** - Senhora Presidente, a eminente Relatora esgotou o assunto. Os demais Colegas ressaltaram que o voto de Sua Excelência se baseia em precedente da Casa.

Acompanho integralmente o voto da Ministra Rosa Weber.

**16/03/2017****PLENÁRIO****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, receio que a flexibilização da Constituição Federal pelo Supremo seja um estímulo às muitas Casas Legislativas a editarem, a continuarem editando, leis inconstitucionais.

A glosa tem eficácia pedagógica, como tive oportunidade de ressaltar no precedente. Inibe certas práticas à margem da ordem jurídica e por ocupantes de cargos políticos que deveriam observá-la, dando o exemplo. De duas a uma: ou a Carta da República continua rígida, submetendo indistintamente, inclusive o Supremo, ao que nela se contém, ou passa a ser um documento flexível, caminhando-se para, como disse, a mitigação.

Quanto ao princípio do colegiado, ressalto que estamos na seara própria a discutir a matéria, o Pleno. E temos revisto ópticas anteriores.

Não posso fechar os olhos ao fato ressaltado pelo Procurador-Geral da República, a consubstanciar, como disse a ministra Rosa Weber, um verdadeiro contrabando, considerada a lei de conversão, o que proposto pelo Executivo – e a conversão é de algo existente –, uma verdadeira tomada de carona no que encaminhado. Espero que, pelo menos, a lei de conversão tenha ido à sanção do Presidente da República, como previsto no parágrafo 12 do artigo 62 da Carta Federal.

Quanto à segurança jurídica – lastimavelmente o Judiciário é moroso e, às vezes, é provocado após a passagem de certo período –, não se caminharia para fulminar a lei como um todo, mas para afastar a eficácia, porque inconstitucionais sob o ângulo formal, dos artigos mencionados – creio serem os artigos 113 a 126.

Por isso, julgo procedente o pedido formalizado pelo Procurador-Geral da República, esperando que o voto isolado seja um alerta para que haja amor maior pela Lei Básica da República, a Constituição Federal.



16/03/2017

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

V O T O

**O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia, Senhora Presidente, para, em observância e respeito ao princípio da colegialidade, considerado o precedente firmado na ADI 5.127/DF, acompanhar o belíssimo voto proferido pela eminente Ministra ROSA WEBER, Relatora da presente causa.**

**É o meu voto.**

**16/03/2017**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012 DISTRITO FEDERAL**

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) -**

Também peço vênia ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar a Ministra Relatora no sentido de julgar improcedente, em razão da decisão anterior do Supremo, que prevaleceu como por ela indicado e, com isso, garantir a segurança jurídica. Também acolho as observações sobre a inconstitucionalidade. Entretanto, o julgamento se deu em 2015, o que levou a este resultado o qual, à primeira vista, poderia parecer paradoxal, mas, a meu ver, não é, pois o que se quer é resguardar os princípios constitucionais, especialmente o da segurança jurídica.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.012**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. ROSA WEBER**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

**Decisão:** O Tribunal, por maioria e nos termos do voto da Relatora, julgou improcedente a ação, vencido o Ministro Marco Aurélio. Ausentes o Ministro Dias Toffoli, participando da solenidade de abertura do 110º Encontro do Conselho dos Tribunais de Justiça, na cidade de São Paulo, e, neste julgamento, o Ministro Gilmar Mendes. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 16.3.2017.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Luiz Fux, Rosa Weber, Roberto Barroso e Edson Fachin.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. José Bonifácio Borges de Andrada.

p/ Doralúcia das Neves Santos  
Assessora-Chefe do Plenário