

18/10/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 651 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: BRUNO LUNARDI GONÇALVES</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA</b>

**EMENTA:** EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL RECEBIDA COMO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL. MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224, DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.239, DE 11.2.2020. EXCLUSÃO DOS GOVERNADORES DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.223, DE 5.2.2020. EXTINÇÃO DO COMITÊ ORIENTADOR DO FUNDO AMAZÔNIA. AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. RELEVANTES RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA E DE EXCEPCIONAL INTERESSE SOCIAL.

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PARCIALMENTE ACOLHIDOS PARA MODULAR OS EFEITOS DO ACÓRDÃO EMBARGADO DETERMINANDO A SUA EFICÁCIA A PARTIR DA DATA DA PUBLICAÇÃO DA ATA DE JULGAMENTO DE MÉRITO DA PRESENTE AÇÃO.

**ADPF 651 ED / DF**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **acolher parcialmente os embargos, apenas para modular os efeitos do acórdão embargado, a fim de dotá-lo de eficácia a partir da data da publicação da ato do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade**, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 7.10.2022 a 17.10.2022.

Brasília, 18 de outubro de 2022.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

18/10/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 651 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATORA</b>	<b>: MIN. CÁRMEN LÚCIA</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: BRUNO LUNARDI GONÇALVES</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DA REPÚBLICA</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA</b>

**RELATÓRIO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Na sessão de 28.4.2022, o plenário deste Supremo Tribunal recebeu o aditamento à petição inicial, conheceu da presente arguição como ação direta de inconstitucionalidade e julgou inconstitucionais *a)* a norma prevista no art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000; *b)* o Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que se excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; *c)* a norma posta no art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no item em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia, em acórdão com a seguinte ementa:

*“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL.  
MEDIDA CAUTELAR. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.224,  
DE 5.2.2020. EXCLUSÃO DA SOCIEDADE CIVIL DO*

**ADPF 651 ED / DF**

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.239, DE 11.2.2020. EXCLUSÃO DOS GOVERNADORES DO CONSELHO NACIONAL DA AMAZÔNIA. DECRETO PRESIDENCIAL N. 10.223, DE 5.2.2020. EXTINÇÃO DO COMITÊ ORIENTADOR DO FUNDO AMAZÔNIA. ALEGADA AFRONTA À PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E PROIBIÇÃO AO RETROCESSO AMBIENTAL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE. 1. *Proposta de conversão de julgamento de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito: ausência de complexidade da questão de direito e instrução dos autos. Precedentes.* 2. *Nas normas impugnadas, a pretexto de reorganizar a Administração Pública federal quanto à composição do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiental, do Conselho Nacional da Amazônia e do Comitê Orientador do Fundo Amazônia, frustra-se a participação da sociedade civil e dos Governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal na formulação das decisões e no controle da sua execução em matéria ambiental.* 3. *A exclusão da participação popular na composição dos órgãos ambientais frustra a opção constitucional pela presença da sociedade civil na formulação de políticas públicas ambientais. Contrariedade ao princípio da participação popular direta em matéria ambiental, à vedação do retrocesso e ao princípio da isonomia.* 4. *A eliminação da paridade na composição dos órgãos ambientais confere ao Poder Executivo federal o controle das suas decisões, neutralizando-se o caráter crítico e diversificado da fiscalização, que deve permear a condução dos trabalhos e políticas públicas.* 5. *A organização administrativa em matéria ambiental está protegida pelo princípio de proibição do retrocesso ambiental, o que restringe a atuação do administrador público, de forma a autorizar apenas o aperfeiçoamento das instituições e órgãos de proteção ao meio ambiente.* 6. *Arguição de descumprimento de preceito fundamental julgada procedente para a) declarar inconstitucional a norma prevista no art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente,*

**ADPF 651 ED / DF**

*restabelecendo-se quanto ao ponto o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000; b) declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que se excluiu a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal; e c) declarar a inconstitucionalidade do art. 1º, CCII, do Decreto nº 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia” (e-doc. 40).*

2. Em 5.9.2022, a Advocacia-Geral da União opôs embargos de declaração.

O embargante alega que o acórdão questionado apresenta “... contradição, uma vez que a inclusão de novos objetos de impugnação quando do julgamento se contrapõe com a declaração de inconstitucionalidade das respectivas normas sem que se tenha oportunizado a imprescindível via do contraditório (...), [que], após a colheita de informações e posteriormente à oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República sobre o objeto indicado na inicial, em 03 de junho de 2020, o requerente apresentou petição de aditamento à inicial, através da qual requereu a extensão do objeto impugnado, de modo a alcançar o Decreto nº 10.239/2020, no ponto em que excluiu a participação dos Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, e o artigo 1º, inciso CCII, do Decreto nº 10.223/2020, no ponto em que extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia” (fl. 9, e-doc. 43).

Sustenta que “a alegação apresentada pela Ministra Relatora e ratificada pela maioria dos seus pares, no sentido de ‘os questionamentos trazidos são os mesmos antes apresentados e refutados nas informações da Presidência da República e na manifestação da Advocacia-Geral da União’ (fl. 18 do inteiro teor do acórdão), no entanto, se contrapõe ao fato de que as novas disposições impugnadas não guardam relação normativa formal e tampouco material com o objeto inicialmente questionado” (fl. 10, e-doc. 43).

Afirma que “a impugnação quanto à composição do FNMA, assim, não

**ADPF 651 ED / DF**

*encontra qualquer correspondência com a exclusão de Governadores do Conselho Nacional da Amazônia Legal, assim como não tem relação com a extinção do Comitê Orientador do Fundo da Amazônia. As justificativas para a edição de cada um desses atos normativos são diversas, e as teses suscitadas contra a validade do decreto originariamente impugnado não são imediatamente extensíveis aos demais decretos.*

*Tal fato, por si só, inviabilizaria o pedido de aditamento da petição inicial. Ocorre que, adicionalmente, a ausência de oportunidade processual para a apresentação de argumentos contrapostos aos apresentados pelo autor representa, ainda, indelével violação aos pilares mais fundamentais do devido processo legal” (fl. 10, e-doc. 43).*

*Destaca que “o questionamento quanto à validade da extinção do Comitê Orientador do Fundo Amazônia integra o objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 59, ajuizada em 05 de junho de 2020, e na qual foram oportunizados os devidos prazos de defesa. Do mesmo modo, é possível observar a existência da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 744, sob relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, que também tem por objeto a impugnação da constitucionalidade do Decreto nº 10.239/2020 ... [que] a parcial identidade de objeto dos processos objetivos retratados deveria ter atraído, nos termos do artigo 55, § 3º, do Código de Processo Civil, o julgamento conjunto dos feitos, de modo a evitar pronunciamentos judiciais contraditórios” (fls. 12-13, e-doc. 43).*

*Aponta omissão “quanto à modulação dos efeitos da decisão final do Plenário”, asseverando que “os embargos declaratórios também são cabíveis para viabilizar a apreciação de omissões pertinentes a consequências fáticas indesejadas provocadas por acórdãos de controle concentrado que estejam amparados na interpretação de valores jurídicos abstratos ou em conceitos jurídicos indeterminados.*

*Essa é a hipótese que será desenvolvida em relação à não observância das consequências práticas da determinação de efeitos ‘ex tunc’ à decisão que declarou a inconstitucionalidade do artigo 5º do Decreto nº 10.224/2020, pela*

**ADPF 651 ED / DF**

*qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto nº 6.985/2009, pelo qual alterado o artigo 4º do Decreto nº 3.524/2000” (fls. 16-17, e-doc. 43).*

Menciona que, “de acordo com informações prestadas pelo Ministério do Meio Ambiente (Nota Técnica nº 992/2022-MMA; doc. anexo nº 1), no curso da vigência do Decreto nº 10.224/2020, foram realizadas três reuniões do Conselho Deliberativo do FNMA.

Na primeira deliberação, ocorrida em 15 de julho de 2020 (77ª Reunião Ordinária), o Colegiado, no estrito cumprimento de suas prerrogativas, aprovou destinação de recursos para o Projeto Lixão Zero Rondônia, cuja execução fora delegada, inicialmente, ao Governo do Estado de Rondônia, mediante contrapartida local e alocação de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.

Já a segunda reunião do Conselho Deliberativo do FNMA, realizada em 21 de dezembro de 2020 (37ª Reunião Extraordinária), teve por objeto a aprovação de alteração da instituição beneficiária dos recursos para o Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste do Estado de Rondônia (CIMCERO). A mudança referida decorreu da inabilitação do Estado de Rondônia para celebrar instrumento de repasse com a União, em virtude de pendências cadastrais. A deliberação em destaque fora acompanhada pelo Comitê Gestor do Fundo do Clima, o que viabilizou a celebração de contrato de repasse para apoio ao projeto. A Caixa Econômica Federal fora, então, eleita como instituição mandatária.

Por fim, na terceira reunião do FNMA com a composição determinada pelo artigo 5º do Decreto nº 10.224/2020, realizada em 14 de abril de 2022 (78ª Reunião Ordinária), o Colegiado aprovou nova programação de recursos para o Projeto Lixão Zero Rondônia, sem, no entanto, alterar o valor do apoio. A referida alteração fora impulsionada pela necessidade de adequação do cronograma de execução orçamentária do Fundo” (fls. 18-19, e-doc. 43).

Pondera que, “conforme se nota, as deliberações formuladas no âmbito do FNMA no curso da vigência do artigo 5º do Decreto nº 10.224/2020

**ADPF 651 ED / DF**

*possibilitaram a assinatura de importante contrato que objetiva promover o encerramento de lixões e viabilizar a destinação adequada de resíduos sólidos em região de grande proporção territorial no Estado de Rondônia.*

*A anulação das decisões referidas como consequência do julgado ora embargado implicaria, por sua vez, o cancelamento dos empenhos de recursos do FNMA, o que prejudicaria a execução do Projeto Lixão Zero Rondônia, na medida em que o corte representaria 48,4% dos recursos previstos.*

*As dificuldades quanto ao cancelamento dos recursos já empenhados para o Projeto Lixão Zero Rondônia seriam ainda refletidas na impossibilidade de alocação de tais valores para outros projetos pelo FNMA, uma vez que não haveria como recuperar o orçamento de outros exercícios e tampouco existiria tempo hábil para a destinação adequada do orçamento corrente.*

*Nota-se, de tal modo, que a ausência de modulação dos efeitos da decisão colegiada poderá provocar prejuízos significativos à população beneficiária do Projeto Lixão Zero Rondônia” (fls. 20-21, e-doc. 43).*

*Argumenta que a “atribuição de efeitos prospectivos à decisão de reconhecimento da inconstitucionalidade do artigo 5º do Decreto nº 10.224/2020, portanto, configura outorga de prestígio à força normativa do princípio da boa-fé objetiva, na medida em que os atos outrora praticados estavam pautados na legítima presunção de constitucionalidade da norma que lhes conferia fundamento de validade”(fl. 21, e-doc. 43).*

**Tem-se nos requerimentos e pedidos:**

*“Em face do exposto, o Advogado-Geral da União requer o acolhimento dos presentes embargos de declaração, para:*

*(i) atribuir efeito suspensivo ao recurso, para sustar a eficácia do julgado embargado, até que o Plenário avalie a possibilidade de acolhimento dos pedidos aqui postulados, tendo em vista a violação ao devido processo legal constatada, a possibilidade de julgamentos conflitantes sobre matérias conexas, e o grave risco de dano para a continuidade do Projeto Lixão Zero Rondônia;*

*(ii) sanar as contradições apontadas para, concedendo efeitos modificativos, indeferir o pedido de aditamento à inicial,*



**ADPF 651 ED / DF**

*restabelecendo a vigência dos dispositivos dos Decretos nº 10.239/2020 e 10.223/2020;*

*(iii) suprir as omissões relativas às consequências práticas do julgamento, que podem vir a ser extremamente danosas para a sequência do Projeto Lixão Zero Rondônia, de forma a modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º do Decreto nº 10.224/2020, atribuindo-lhe eficácia 'ex nunc', a partir da data de publicação da ata de julgamento dos presentes embargos de declaração" (fls. 27-28, e-doc. 43).*

**3. O Procurador-Geral da República manifestou-se pelo acolhimento dos embargos, nos seguintes termos:**

*"ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. ACÓRDÃO QUE DECLAROU INCONSTITUCIONAL O ART. 5º DO DECRETO 10.224/2020. ALTERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. DEFERIMENTO DO PEDIDO DE ADITAMENTO NO INÍCIO DA SESSÃO DE JULGAMENTO, PARA INCLUSÃO DOS DECRETOS 10.239 E 10.223, DE 2020, NO OBJETO DA AÇÃO COM DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. NÃO ABERTURA DE VISTA PARA NOVAS INFORMAÇÕES. QUESTÃO EXAMINADA E DECIDIDA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. VIABILIDADE E PROPRIEDADE DA MODULAÇÃO DE EFEITOS. PRESERVAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO DO FNMA. PARECER PELO ACOLHIMENTO DOS EMBARGOS PARA MODULAÇÃO DE EFEITOS DO ACÓRDÃO EMBARGADO. 1. A contraposição de entendimentos acerca da similaridade ou não entre o conteúdo do ato originariamente impugnado e daqueles que foram objeto de pedido de aditamento, em debate acerca da viabilidade de seu deferimento após prestadas as informações, não configura contradição passível de correção em embargos de declaração. 2. É cabível a oposição de embargos de declaração para modulação de efeitos do acórdão*

**ADPF 651 ED / DF**

*embargado e, assim, a preservação da validade das deliberações de órgão cuja composição fora reputada inconstitucional, quando demonstrada tal necessidade, medida recomendada por razões de segurança jurídica e de interesse social (art. 27 da Lei 9.868/1999). — Parecer pelo acolhimento dos embargos para modular os efeitos do acórdão embargado, de modo a preservar a validade das deliberações do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente ocorridas até a publicação do julgado respectivo” (e-doc. 50).*

É o relatório.

18/10/2022

PLENÁRIO

EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO  
FUNDAMENTAL 651 DISTRITO FEDERAL

**VOTO**

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):**

1. Tempestivos, conheço dos embargos de declaração.

2. Razão jurídica não assiste ao embargante quanto à alegação de contradição no acórdão questionado, *“uma vez que a inclusão de novos objetos de impugnação quando do julgamento se contrapõe com a declaração de inconstitucionalidade das respectivas normas sem que se tenha oportunizado a imprescindível via do contraditório”*.

Sobre a possibilidade de aditamento da petição inicial na presente ação direta, consta no voto condutor do acórdão embargado:

*“Do aditamento da petição inicial*

3. Este Supremo Tribunal admite o aditamento da inicial, observados os princípios da economia e da duração razoável do processo, nos casos em que a inclusão de nova impugnação dispense a requisição de novas informações e não prejudique o núcleo central a ação. Assim, por exemplo:

‘Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL QUE REGULAMENTA TAXA JUDICIÁRIA, CUSTAS E EMOLUMENTOS DO ESTADO DE PERNAMBUCO. CONSTITUCIONALIDADE. 1. (...). 3. Indeferimento do pedido de aditamento da inicial para incluir as alterações trazidas pela Lei Estadual nº 12.978/2005. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que o aditamento à inicial somente é possível nas hipóteses em que a inclusão da nova impugnação (i) dispense a requisição de novas informações e manifestações; e (ii) não prejudique o cerne da ação, o que não ocorre no presente

**ADPF 651 ED / DF**

*caso. Precedente. 4. (...). 7. Ação conhecida em parte e, nessa parte, julgada improcedente” (ADI n. 1.926, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 2.6.2020).*

*‘AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS (ANAMAGES). LEGITIMIDADE ATIVA. LEI COMPLEMENTAR 1.031/2007 DO ESTADO DE SÃO PAULO. NORMA DE INTERESSE DA MAGISTRATURA ESTADUAL. NÃO IMPUGNAÇÃO À NORMA DO MESMO COMPLEXO NORMATIVO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. IMPOSSIBILIDADE DE ADITAMENTO DA INICIAL. NECESSIDADE DE NOVAS INFORMAÇÕES. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. (...) 3. Entendimento desta CORTE no sentido de que o aditamento da inicial só é possível, observados os princípios da economia e da celeridade processuais, quando a inclusão de nova impugnação dispensa a requisição de novas informações. No presente caso, não é possível tal aditamento com a finalidade de corrigir vício relativo à legislação não impugnada do complexo normativo. 4. Agravo Regimental a que se nega provimento’ (ADI n. 4.265-AgR, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.5.2018).*

*4. Na espécie, os requerimentos veiculados na petição de aditamento à inicial são pela inclusão das normas previstas no Decreto n. 10.239/2020, quanto à exclusão da participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, e no inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, pelo qual se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia. Pede-se o controle de constitucionalidade também destas normas.*

*No pedido de aditamento à inicial, alega-se, quanto a esses Decretos, que ‘os mesmos fundamentos já expostos na presente ação são aplicáveis, sobretudo quanto à violação ao Pacto Federativo e aos critérios de precaução ambiental’ e que ‘o órgão colegiado que deveria balizar as decisões tomadas pelo Fundo Amazônia foi extinto, o que*

**ADPF 651 ED / DF**

*também implicou a extinção de toda a participação social e federativa na tomada de decisões concernentes à questão ambiental amazônica, que importa ao mundo inteiro’.*

*5. Ainda que pela petição do e-doc. 24 tenham sido incluídos outros Decretos como objeto desta arguição, os questionamentos trazidos são os mesmos antes apresentados e refutados nas informações da Presidência da República e na manifestação da Advocacia-Geral da União.*

*6. Pelo exposto, observados os princípios da duração razoável do processo e a racionalidade processual e, ainda, sendo desnecessária nova requisição de informações, recebo o aditamento da inicial”.*

O acolhimento do aditamento à inicial foi debatido pelos Ministros deste Supremo Tribunal no julgamento desta ação, tendo sido objeto de divergência total no voto do Ministro André Mendonça, que “*considero[u] inviável a aceitação neste momento processual do aditamento pretendido pelo requerente. Constato[u] que os temas tratados ou já estão presentes em outras ações objetivas ajuizadas pela mesma agremiação (Comitê Orientador do Fundo Amazônia) ou diferem sensivelmente quanto ao objeto impugnado (Conselho Nacional da Amazônia Legal). Logo, ainda que presente na jurisdição constitucional a abstrativização da causa, não foi franqueado à autoridade que prestou informações ou ao PGR qualquer oportunidade de manifestação sobre o elastecimento do libelo”.*

Os Ministros Rosa Weber e Gilmar Mendes divergiram parcialmente, para receber o aditamento apenas “*quanto ao pedido ‘b’, relacionado à Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 240, de 21 de maio de 2020, que designou ‘os membros titulares e suplentes do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, indicados pelos órgãos e entidades com representação no colegiado’”.*

Comprovado, portanto, ter sido a matéria discutida e julgada como acima transcrito, inexistindo contradição ou omissão o acórdão embargado.

**ADPF 651 ED / DF**

Diferente do alegado pelo embargante, as disposições impugnadas guardam relação normativa com o objeto questionado inicialmente pelo arguente. Nesse sentido, realçou, por exemplo, o Ministro Edson Fachin, ao acompanhar o entendimento desta relatoria:

*“No que tange ao aditamento, acompanho a e. Ministra Cármen Lúcia. Muito embora ele tenha sido feito posteriormente às informações da Presidência e à manifestação da AGU, os atos impugnados inserem-se num contexto específico que envolve a revogação ou alteração de centenas de decretos pelo Presidente da República, todos no mês de fevereiro de 2020.*

*É compreensível, portanto, que vícios que sejam comuns a esses atos normativos sejam impugnados em momentos distintos, porque sequer há tempo hábil para que o requerente ou qualquer interessado examine todos os atos de uma só vez. A presente ADPF foi proposta em 10.02.2020 em face do Decreto 10.224, de 05.02.2020. O aditamento, por sua vez, abrange Decreto que, embora tenha sido editado na mesma data, é bastante complexo, prevendo a revogação de 300 outros atos. Já o Decreto 10.239, de 2020, também objeto do aditamento, foi editado logo em seguida, em 11.02.2020, após o protocolo da ação.*

*Não desconheço que a jurisprudência é no sentido de restringir o cabimento do aditamento, a fim de oportunizar a manifestação das autoridades que editaram o ato. No entanto, o presente caso é de normas que foram editadas em um mesmo contexto, qual seja, o de medidas tendentes a ‘desburocratizar’ a Administração Federal, como notoriamente justificou a Presidência da República. Caso haja um vício transversal a essa série de medidas, como ocorre na presente hipótese, não faz sentido exigir nova manifestação dos órgãos, seja pela incidência do princípio da razoável duração do processo, seja para permitir o controle de constitucionalidade possa ser exercido plenamente. Sendo o mesmo argumento utilizado para contestar a constitucionalidade, é evidente que os mesmos argumentos utilizados para defender a constitucionalidade serão empregados. Por essas razões, acompanho a e. Relatora e conheço do aditamento” (grifos nossos).*

**ADPF 651 ED / DF**

No mesmo sentido, é o parecer do Procurador-Geral da República:

*“Diversamente do arguido nos embargos, não há contradição no julgado que seja passível de correção em embargos de declaração, e sim contraposição de entendimentos acerca da similaridade do conteúdo dos novos atos com aquele que era objeto originário da arguição. Identificada tal similaridade pela maioria, entendeu-se que aproveitavam os argumentos já expostos nos autos, dispensando-se a necessidade de nova oitiva das autoridades requeridas” (fl. 7, e-doc. 50).*

O embargante objetiva a rediscussão da matéria tratada e julgada no acórdão impugnado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, buscando dotar de efeitos infringentes, sendo expresso o pedido de aplicação de *“efeitos modificativos”* ao julgado.

Este Supremo Tribunal assentou que os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do acórdão, sendo cabíveis somente quando nele constarem omissão, contradição ou obscuridade. Assim, por exemplo:

*“EMBARGOS DECLARATÓRIOS EM AGRAVO REGIMENTAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. ART. 535 DO CPC/73. 1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição ou obscuridade, o que não ocorre no presente caso. 2. Os Embargantes buscam rediscutir a matéria, com objetivo de obter excepcionais efeitos infringentes. 3. Embargos de declaração rejeitado” (ADI n. 3.119-AgR-ED, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 10.8.2016).*

*“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE*

**ADPF 651 ED / DF**

INCONSTITUCIONALIDADE. PROPÓSITO MODIFICATIVO COM INTENÇÃO DE MODULAÇÃO TEMPORAL DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EFEITOS INFRINGENTES. IMPOSSIBILIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. I Embargos de declaração opostos pelo Governador do Estado do Tocantins contra acórdão que julgou procedente a ação para declarar inconstitucionais o art. 2º da Lei estadual 1.866/2007 e o art. 2º da Lei estadual 1.868/2007. II Aclaratórios manejados com a finalidade clara e deliberada de alterar o que foi decidido, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, o que não ocorre no caso em questão. III Embargos de declaração rejeitados” (ADI n. 4.013-ED, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 3.4.2019).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – INOCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE, OMISSÃO OU ERRO MATERIAL (CPC, ART. 1.022) – PRETENDIDO REEXAME DA CAUSA – CARÁTER INFRINGENTE – INADMISSIBILIDADE NO CASO – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. OS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO SE REVESTEM, ORDINARIAMENTE, DE CARÁTER INFRINGENTE. – Não se revelam cabíveis os embargos de declaração quando a parte recorrente a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão, contradição ou erro material (CPC, art. 1.022) vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de, assim, viabilizar um indevido reexame da causa. Precedentes” (ADI n. 4.562-ED, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 18.5.2020).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÃO. REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DOS EFEITOS INFRINGENTES. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. I - Não estão presentes os pressupostos do art. 1.022, I



**ADPF 651 ED / DF**

*e II, do Código de Processo Civil de 2015. II - A parte embargante busca tão somente a rediscussão da matéria, porém os embargos de declaração não constituem meio processual adequado para a reforma do decisor, não sendo possível atribuir-lhes efeitos infringentes, salvo em situações excepcionais, o que não ocorre no caso em questão. III - Embargos de declaração rejeitados” (ADI n. 484-ED, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe 3.2.2020).*

*“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. IMPOSSIBILIDADE DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS. 1. No acórdão embargado, fundamentou-se competir aos Secretários de Estado o auxílio ao Governador de Estado, não podendo essas funções serem instituídas no Poder Legislativo. 2. Os Estados federados devem observar os princípios da Constituição da República em sua organização político-administrativa. 3. A prevalecer a tese do embargante, estar-se-ia a modificar o conteúdo do julgado e a dotar os embargos declaratórios de efeitos infringentes, à falta de omissão, contradição ou obscuridade. 4. No acórdão está expresso que o reconhecimento da natureza política e a atribuição de status de Secretário de Estado a cargos da Administração da Assembleia Legislativa do Piauí contraria o princípio da separação dos poderes” (ADI n. 5.041-ED, de minha relatoria, Plenário, DJe 23.4.2020).*

**3.** No ponto relativo à modulação de efeitos, razão jurídica assiste ao embargante.

No acórdão embargado, este Supremo Tribunal julgou procedente a ação direta para declarar inconstitucional a norma do art. 5º do Decreto n. 10.224/2020, pela qual se extinguiu a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, restabelecendo-se, no ponto, o disposto no Decreto n. 6.985/2009, pelo qual alterado o art. 4º do Decreto n. 3.524/2000, e também julgou

**ADPF 651 ED / DF**

procedente a ação para *a)* declarar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.239/2020, especificamente no ponto em que excluía a participação de Governadores no Conselho Nacional da Amazônia Legal, restabelecendo-se o inc. III do art. 3º do Decreto n. 1.541, de 27 de junho de 1995 e *b)* declarar a inconstitucionalidade do inc. CCII do art. 1º do Decreto n. 10.223/2020, especificamente no ponto em que se extinguiu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia.

Não houve manifestação sobre a modulação de efeitos da decisão na peça inicial, tendo sido a matéria brevemente discutida na sessão presencial em que julgada esta ação. Após o voto do Ministro André Mendonça, que limitava os efeitos do julgado, afirmei:

*“A extensão aos outros decretos seria se o Plenário aceitasse o aditamento. Se, por maioria, não for aceito o aditamento, Vossa Excelência está acompanhando para julgar procedente, como julgo, restringindo, no item inicial – portanto, por mim formulado –, ao Decreto n. 10.224, nesse sentido, julgando procedente.*

*O que Vossa Excelência, na preliminar, afastou foi a extensão do conhecimento do objeto, então seria procedente nos termos do pedido, com eficácia ex nunc. Quanto aos efeitos, não há problema, porque posso ajustar, mas então teria que discutir sobre a data a partir da qual se produziriam esses efeitos. O Ministro André tem razão, quando afirma que houve atos que tiveram efeitos, e esses efeitos não podem ser simplesmente afastados”* (grifos nossos).

Não houve a modulação dos efeitos do julgado.

Nos presentes embargos, o embargante alega a necessidade de se conferirem efeitos prospectivos ao julgado impugnado. Argumenta que a eficácia *ex tunc* à declaração de inconstitucionalidade das normas questionadas nesta ação direta “*implicaria, por sua vez, o cancelamento dos empenhos de recursos do FNMA, o que prejudicaria a execução do Projeto Lixão Zero Rondônia, na medida em que o corte representaria 48,4% dos recursos previstos*”, provocando graves prejuízos aos beneficiários desse projeto.

**ADPF 651 ED / DF**

4. Razões de segurança jurídica e excepcional interesse social recomendam seja atribuída eficácia *ex nunc* ao acórdão embargado.

Dispõe-se no art. 27 da Lei n. 9.868/1999 poder este Supremo Tribunal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo ou decidir que ela só tenha eficácia a partir do trânsito em julgado ou de outro momento em que venha a ser fixado.

Tem-se admitido a oposição de embargos de declaração para, em face das circunstâncias objetivadas e demonstrativas de relevante razão de ordem social, econômica e jurídica, proceder-se à integração do julgado à luz dos princípios da boa-fé, da segurança jurídica e do excepcional interesse público. Neste sentido, por exemplo:

*“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL Nº 3.642/05, QUE “DISPÕE SOBRE A COMISSÃO PERMANENTE DE DISCIPLINA DA POLÍCIA CIVIL DO DISTRITO FEDERAL”. AUSÊNCIA DE PEDIDO ANTERIOR. NECESSIDADE DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS.*

*1. O art. 27 da Lei nº 9.868/99 tem fundamento na própria Carta Magna e em princípios constitucionais, de modo que sua efetiva aplicação, quando presentes os seus requisitos, garante a supremacia da Lei Maior. Presentes as condições necessárias à modulação dos efeitos da decisão que proclama a inconstitucionalidade de determinado ato normativo, esta Suprema Corte tem o dever constitucional de, independentemente de pedido das partes, aplicar o art. 27 da Lei nº 9.868/99.*

*2. Continua a dominar no Brasil a doutrina do princípio da nulidade da lei inconstitucional. Caso o Tribunal não faça nenhuma ressalva na decisão, reputa-se aplicado o efeito retroativo. Entretanto, podem as partes trazer o tema em sede de embargos de declaração.*

*3. Necessidade de preservação dos atos praticados pela Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal durante*

**ADPF 651 ED / DF**

*os quatro anos de aplicação da lei declarada inconstitucional” (ADI n. 3.601-ED, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, DJe 15.12.2010).*

*“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÃO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 27 DA LEI Nº 9.868/1999. ATUAÇÃO DE PROCURADOR DE ESTADO CHEFE E SUBPROCURADOR-GERAL DO ESTADO POR SIGNIFICATIVO LAPSO TEMPORAL. CARGOS DE LIVRE NOMEAÇÃO E EXONERAÇÃO POR PARTE DO GOVERNADOR DO ESTADO. INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DA SEGURANÇA JURÍDICA DOS ATOS E DA CONFIANÇA LEGÍTIMA DOS JURISDICIONADOS. PRECEDENTES JUDICIAIS.*

*1. Verificadas razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, nos termos do que prescreve o art. 27 da Lei nº 9.868/1999, cumpre ao Supremo Tribunal Federal harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considerado o aspecto temporal, histórico e irreversível da realidade, de outros preceitos constitucionais, como a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva. A não tomada desse pronunciamento jurisdicional ao atribuir eficácia retroativa ou plena à decisão implicaria danos irreversíveis a tais valores constitucionais.*

*2. A confiança justificada e a segurança jurídica dos atos praticados pelos representantes do Estado” (ADI n. 2.682-ED, Relatora Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 13.8.2015).*

*“A segurança jurídica se faz presente a impedir que se desconsiderem de modo, sublinhe-se, injustificado, situações jurídicas que viessem sendo consideradas cristalizadas, até o momento em que verificada alteração em sua compreensão de jurídica. Há que se tomar sempre a segurança jurídica, como valor constitucional que é, e por deferência à unidade da Constituição, passível de harmonização com outros dos valores constitucionais” (ADI n. 2.909-ED, Relator o*

**ADPF 651 ED / DF**

Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 26.2.2018).

5. Na vigência das normas impugnadas nesta ação, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente aprovou a destinação de recursos ao Projeto Lixão Zero Rondônia, que objetiva encerrar os lixões e promover a destinação adequada dos resíduos sólidos produzidos naquele Estado.

Tem-se na Nota Técnica n. 992/2022 do Ministério do Meio Ambiente:

*“4.7. O contrato de repasse do Projeto Lixão Zero Rondônia é regido pela Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 424, de 2016, e tem seus registros orçamentários no Processo nº 02000.007337/2020-25. Atualmente, o projeto está sob cláusula suspensiva, aguardando o atendimento dos requisitos documentais para aprovação pela CAIXA. Os documentos necessários incluem a propriedade dos terrenos, o licenciamento ambiental e os projetos básicos de engenharia, entre outras exigências para autorização do início das licitações previstas. O prazo para retirada da cláusula suspensiva na Plataforma +Brasil é até 30 de novembro de 2022, conforme disposto na Portaria Interministerial ME/CGU nº 13.869, de 2021. O prazo de vigência do contrato de repasse vai até 30/11/2025.*

*4.8. Caso sejam cancelados os empenhos de recursos do FNMA, a execução do projeto fica prejudicada de forma relevante, pois o corte seria de 48,4% dos recursos previstos. Foi estabelecido um compromisso contratual entre o Ministério do Meio Ambiente e a CAIXA para gestão do projeto, e entre a CAIXA e o CIMCERO para sua efetiva implementação, com as devidas responsabilidades administrativas e jurídicas entre as parte”.*

Manter a eficácia *ex tunc* ao acórdão embargado resultaria em regressar à vigência das normas antes prevaletentes, tornando sem efeito todos os atos praticados pelo Conselho Deliberativo enquanto vigoravam as normas julgadas inconstitucionais nesta ação direta, inclusive aqueles pertinentes ao Projeto Lixão Zero, causando evidente prejuízo à

**ADPF 651 ED / DF**

população rondoniense.

Também assiste razão ao embargante ao afirmar que *“as dificuldades quanto ao cancelamento dos recursos já empenhados para o Projeto Lixão Zero Rondônia seriam ainda refletidas na impossibilidade de alocação de tais valores para outros projetos pelo FNMA, uma vez que não haveria como recuperar o orçamento de outros exercícios e tampouco existiria tempo hábil para a destinação adequada do orçamento corrente”*.

6. No julgamento dos Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.601, Relator o Ministro Dias Toffoli, razões semelhantes conduziram o Plenário deste Supremo Tribunal a modular os efeitos da decisão pela qual reconhecida a inconstitucionalidade de lei do Distrito Federal na qual se dispunha sobre a *“Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal”*.

No voto condutor do acórdão, o Ministro Dias Toffoli anotou:

*“A meu ver, a pretensão do Estado embargante remete-se a situação que se não for confrontada – e não haveria outro meio que não os embargos declaratórios – produzirá efeitos com os quais será difícil lidar, dentre eles, a nulidade de todos os atos praticados pela Comissão Permanente de Disciplina da Polícia Civil do Distrito Federal, durante os quatro anos de aplicação da lei declarada inconstitucional.*

*Com efeito, nesse ínterim, situações jurídicas foram consolidadas e muitos policiais civis foram processados, alguns absolvidos e outros condenados, inclusive, com perda do cargo. Assim, aqueles absolvidos podem, eventualmente, ter que se submeter a novo processo administrativo, com todos os percalços e incertezas resultantes de um procedimento disciplinar. Isso sem falar na reintegração de policiais civis que, mesmo após a condenação pela prática de infrações gravíssimas, voltarão ao serviço público e aos quadros da Polícia Civil, exercendo função inerente e essencial à segurança pública, o que pode resultar em riscos à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio,*

**ADPF 651 ED / DF**

*resguardados no art. 144, caput, da Constituição Federal”.*

Pelas circunstâncias fáticas e possíveis repercussões sociais, jurídicas e econômicas, concluo cabível a modulação pretendida, para equalizar o julgado conforme os imperativos de segurança jurídica e do excepcional interesse público.

**7. Pelo exposto, acolho parcialmente os presentes embargos, apenas para modular os efeitos do acórdão embargado, a fim de dotá-lo de eficácia a partir da data da publicação da ato do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL  
651**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA**

EMBT.(S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBDO.(A/S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : BRUNO LUNARDI GONÇALVES (62880/DF)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH

ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (75208/RJ)

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, acolheu parcialmente os embargos, apenas para modular os efeitos do acórdão embargado, a fim de dotá-lo de eficácia a partir da data da publicação da ata do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 7.10.2022 a 17.10.2022.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário