

21/02/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.378
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. ROBERTO BARROSO
EMBTE.(S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBTE.(S)	: CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S)	: CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
EMBDO.(A/S)	: OS MESMOS
EMBDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO ART. 36, § 1º, DA LEI Nº 9.885/2000. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. PROVIMENTO PARCIAL.

1. Ação direta contra o art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que disciplina a compensação devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental.

2. Acórdão que julgou parcialmente procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", prevista no art. 36, § 1º, do referido diploma legal, por afronta aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

3. Embargos de declaração em que se requer: (i) que a Corte explicita que a expressão "custos totais previstos para a implantação do empreendimento" permanece como base de cálculo possível para o cálculo das compensações ambientais e que admita a fixação de percentuais como mecanismo de mensuração dos valores a título de compensação ambiental; e (ii) a modulação dos efeitos da decisão, à luz do princípio da segurança jurídica, a fim de assegurar a estabilidade dos licenciamentos concluídos sob a égide do dispositivo parcialmente declarado inconstitucional.

4. Não há obscuridade quanto à fixação da base de cálculo e dos percentuais de compensação ambiental. Não cabe à Corte fixar os

ADI 3378 ED / DF

critérios objetivos para o cálculo da compensação ambiental da Lei do SNUC. Esse papel foi atribuído aos poderes democraticamente eleitos, observada a premissa constitucional estabelecida no acórdão.

5. Modulação dos efeitos da decisão. A declaração de nulidade do dispositivo ora impugnado acarretaria enorme insegurança jurídica, com potencial de refazimento de milhares de atos administrativos consolidados no tempo e de ampla litigiosidade nas instâncias ordinárias. O Estado brasileiro tem como característica marcante a inconstância e a imprevisibilidade. Nesse quadro, recalculer o montante destinado por particulares à compensação ambiental da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC agravaria esse indesejável cenário.

6. Embargos parcialmente providos, apenas para reconhecer a validade dos atos administrativos destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental, editados com fundamento no art. 36, § 1º, da Lei 9.985/2000 entre 19.07.2000 e 15.04.2008.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual, por unanimidade de votos, em dar parcial provimento aos embargos de declaração e modular os efeitos desta decisão, por imperativo de segurança jurídica, para reconhecer a validade dos atos administrativos destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental, editados com fundamento no art. 36, § 1º, da Lei 9.885/2000 entre 19.07.2000 e 15.04.2008, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 11 a 18 de fevereiro de 2022.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO** - Relator



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.378

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. AYRES BRITTO

EMBTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBTE.(S) : CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES

EMBDO.(A/S) : OS MESMOS

EMBDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: Retirado de mesa em face da aposentadoria do Relator. Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 26.11.2012.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber.

Vice-Procuradora-Geral da República, Dra. Deborah Macedo Duprat de Britto Pereira.

p/ Luiz Tomimatsu
Assessor-Chefe do Plenário

21/02/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.378
DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. ROBERTO BARROSO**
EMBTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
EMBTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA
ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES
EMBDO.(A/S) : OS MESMOS
EMBDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

RELATÓRIO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Trata-se de embargos de declaração opostos pelo Presidente da República e pela Confederação Nacional da Indústria – CNI contra acórdão assim ementado:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO § 1º DO ART. 36.

1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados.

2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto

ADI 3378 ED / DF

ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA.

3. O art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica.

4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez.

5. Inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento.

6. Ação parcialmente procedente.

2. O primeiro embargante alega que o acórdão padece de obscuridade e omissão, por três razões: (i) deve haver explicitação de que a expressão "custos totais previstos para a implantação do empreendimento" permanece como base de cálculo possível para o cálculo das compensações ambientais; (ii) no mesmo sentido, pede-se que esta Corte admita a fixação de percentuais como forma de mensuração dos valores devidos a título de compensação ambiental; e (iii) o julgado teria incorrido em omissão ao deixar de modular os efeitos da decisão, à luz do princípio da segurança jurídica e da estabilidade dos licenciamentos já encerrados sob a égide do dispositivo parcialmente declarado inconstitucional anos depois da sua entrada em vigor.

3. A segunda embargante igualmente reforça o pedido de

ADI 3378 ED / DF

modulação, sob a alegação de que os órgãos ambientais espalhados pela Federação concluíram milhares de licenciamentos aplicando a base de cálculo e o percentual previstos no art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000. Desse modo, requer que a declaração de inconstitucionalidade produza efeitos a partir de 12 (doze) meses contados do trânsito em julgado ou da publicação de nova regulamentação do art. 36, § 1º, da nº Lei 9.985/2000.

4. A Procuradoria-Geral da República – PGR manifestou-se pelo parcial provimento dos recursos, a fim de que os efeitos da decisão da Corte sejam modulados, “reconhecendo-se a validade dos atos administrativos praticados entre 18.6.2000 e 20.6.2008 destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental”. Transcreva-se a ementa do parecer da PGR:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36, §§ 1º, 2º E 3º, DA LEI 9.985/2000 E NORMAS CONEXAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. ALEGAÇÃO DE OBSCURIDADE. PEDIDO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS. RESPEITO À CONSOLIDAÇÃO DA SITUAÇÃO FÁTICA. NECESSIDADE DE CONFERIR EFEITO PROSPECTIVO PARA PRESERVAR A SEGURANÇA JURÍDICA E EVITAR IMPACTOS AMBIENTAIS E FINANCEIROS.

1. Embargos de declaração são vocacionados a desfazer contradições ou erros materiais, suprir omissões ou esclarecer obscuridades, não sendo o meio processual adequado para a correção de erros de julgamento (*errores in iudicando*), rediscussão da causa ou inversão do resultado do julgamento.

2. No acórdão embargado, assentou-se de maneira clara a inconstitucionalidade da fixação prévia do percentual mínimo de 0,5% para cálculo da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC, a fim de que a proporcionalidade e a razoabilidade do pagamento

ADI 3378 ED / DF

seja aferida a partir dos dados técnicos previstos no EIA/RIMA.

3. Para evitar impactos ambientais e financeiros desproporcionais, decorrentes da declaração de nulidade da forma de cálculo inicialmente prevista no § 1º do art. 36 da Lei do SNUC, há de se modular os efeitos da decisão, reconhecendo-se a validade dos atos administrativos praticados entre 18.6.2000 e 20.6.2008 destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental.

— Parecer pelo provimento parcial dos embargos.

5. É o breve relatório.

21/02/2022

PLENÁRIO

**EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.378
DISTRITO FEDERAL**

VOTO:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

1. Os embargos devem ser parcialmente providos, a fim de que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade sejam modulados no tempo, por imperativo de segurança jurídica, com fundamento no art. 27 da Lei nº 9.968/1999.

2. A sistemática de compensação ambiental declarada parcialmente inconstitucional na presente ação direta entrou em vigor em 19.07.2000. Transcreva-se, novamente, o dispositivo aqui impugnado:

Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

ADI 3378 ED / DF

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

§ 4º A obrigação de que trata o *caput* deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal.

3. Em 09.04.2008, quase oito anos após o início da vigência da lei em referência, o Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado na inicial para declarar a inconstitucionalidade da expressão "não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento", prevista no art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000. A Corte considerou que o valor da compensação ambiental deve ser proporcional ao impacto ambiental aferido no curso no licenciamento, e não fixado abstratamente pelo legislador.

4. Sem embargo, os órgãos ambientais brasileiros concluíram diversos licenciamentos de atividades potencialmente poluidoras no interregno entre a entrada em vigor da Lei 9.985/2000 e a declaração de inconstitucionalidade pelo STF. Nesses procedimentos administrativos, a Administração Pública aplicou o regime legal de compensação ambiental disposto no art. 36 desse diploma normativo, tendo como base de cálculo "os custos totais previstos para a implantação do empreendimento" e como percentual 0,5 % incidente sobre esses custos totais.

5. Sendo assim, há milhares de atos administrativos consolidados no tempo, editados com base em norma presumidamente constitucional, cujos efeitos geraram expectativas legítimas em

ADI 3378 ED / DF

particulares que agiram com boa-fé. Por conseguinte, trago à apreciação deste Plenário proposta de modulação dos efeitos da declaração parcial de inconstitucionalidade do art. 36, § 1º, da Lei nº 9.985/2000.

6. A concessão de efeitos não retroativos às declarações de inconstitucionalidade reflete um juízo de ponderação entre a disposição constitucional tida por violada e os valores constitucionais da segurança jurídica, excepcional interesse social e boa-fé (v. ADI 3666, sob minha relatoria). Estes valores podem prevalecer em determinados casos, de modo a preservar situações consolidadas no tempo e a tutelar a confiança legítima de quem acreditou na constância das normas jurídicas e na sua presunção de constitucionalidade.

7. A declaração de nulidade do dispositivo ora impugnado acarretaria enorme insegurança jurídica na União Federal, nos Estados e nos Municípios, a depender da competência administrativa para o licenciamento ambiental, com potencial de refazimento de milhares de atos administrativos consolidados no tempo e de ampla e indesejável litigiosidade nas instâncias ordinárias, além de provável impacto econômico em momento de forte crise financeira que assola o país. O Estado brasileiro tem como característica marcante a inconstância e a imprevisibilidade. Nesse quadro, recalculer o montante destinado por particulares à compensação ambiental da Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC agravaria esse indesejável cenário.

8. Assim sendo, proponho a modulação dos efeitos desta decisão, na esteira do parecer da PGR, para reconhecer a validade dos atos administrativos destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental, editados com fundamento no art. 36, § 1º, da Lei 9.985/2000, entre 19.07.2000 e 15.04.2008, data de publicação da ata da sessão de julgamento.

8. Com relação às duas obscuridades apontadas pelo

ADI 3378 ED / DF

Presidente da República em seus embargos de declaração, entendo não assistir razão ao embargante. Esta Corte decidiu que o montante de recursos destinados à compensação ambiental deve ser compatível e proporcional ao grau de impacto causado pelo empreendimento, decidido no curso do procedimento administrativo de licenciamento, com base em perícia técnica específica a cargo do órgão competente. Invalidou, portanto, apenas a instituição de um patamar mínimo, para estabelecer a necessidade de “uma relação causal que permita definir o montante de recursos precisamente de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento” (voto do eminente Min. Celso de Mello na presente ADI).

9. Percebe-se, assim, que não há obscuridade a ser sanada pela via dos embargos declaratórios. A decisão da Corte limitou-se a considerar incompatível com a Constituição a fixação de patamar mínimo de compensação ambiental dissociado das especificidades de cada empreendimento licenciado, por afronta aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O Supremo Tribunal Federal não pretendeu – e nem poderia – criar outra regulamentação sobre a matéria, manifestando-se a respeito das possibilidades de bases de cálculo e de alíquotas escolhidas pelo legislador e pelo Poder Público. Não cabe à Corte fixar os critérios objetivos para o cálculo da compensação ambiental da Lei do SNUC. Esse papel foi atribuído aos poderes democraticamente eleitos pelo povo, observada a premissa constitucional estabelecida no acórdão.

10. Destarte, os embargos de declaração, nesse ponto, veiculam pretensão meramente infringente e não podem conduzir à renovação de um julgamento que não se resente de nenhum vício. Este Tribunal fixou o entendimento de que não se revelam cabíveis embargos de declaração opostos com o objetivo de infringir o julgado, de modo a viabilizar um indevido reexame da causa (AI 177.313-AgR-ED, Rel. Min. Celso de Mello).

ADI 3378 ED / DF

11. Diante do exposto, dou parcial provimento aos embargos de declaração e proponho a modulação dos efeitos desta decisão, por imperativo de segurança jurídica, para reconhecer a validade dos atos administrativos destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental, editados com fundamento no art. 36, § 1º, da Lei 9.985/2000 entre 19.07.2000 e 15.04.2008.

12. É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 3.378

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO

EMBTE.(S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA

ADV.(A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

EMBTE.(S) : CONFEDERACAO NACIONAL DA INDUSTRIA

ADV.(A/S) : CASSIO AUGUSTO MUNIZ BORGES (20016/DF, 091152/RJ)

EMBDO.(A/S) : OS MESMOS

EMBDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL

Decisão: Retirado de mesa em face da aposentadoria do Relator. Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Plenário, 26.11.2012.

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, deu parcial provimento aos embargos de declaração e modulou os efeitos desta decisão, por imperativo de segurança jurídica, para reconhecer a validade dos atos administrativos destinados à apuração do valor devido a título de compensação ambiental, editados com fundamento no art. 36, § 1º, da Lei 9.985/2000 entre 19.07.2000 e 15.04.2008, nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 11.2.2022 a 18.2.2022.

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

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário