

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL  
NACIONAL E INTERNACIONAL

Fábio Nesi Venzon

**FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS: uma abordagem à luz do  
direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Porto Alegre  
2017

Fábio Nesi Venzon

**FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS: uma abordagem à luz do  
direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Dieguez Leuzinger

Porto Alegre  
2017

Aos meus filhos Maria Fernanda, Ana Beatriz  
e Rafael, a quem tanto amo e desejo possam  
viver em uma Terra mais justa e  
ecologicamente equilibrada.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Ministério Público Federal, que me permite, com independência funcional, trabalhar em prol da sociedade e apoiou minha participação na pós-graduação que culminou na presente monografia.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Márcia Dieguez Leuzinger, que, com sensibilidade, soube aparar os excessos de redação, assegurando um texto mais claro e focado no objeto do estudo.

À minha irmã, Clarissa, pelo importante auxílio nos aspectos formais do trabalho.

À minha mãe, Clara, minha esposa, Beatriz, e meus filhos, Maria Fernanda, Ana Beatriz e Rafael, pela compreensão ante as ausências sentidas durante a elaboração deste trabalho de conclusão de curso.

## RESUMO

O presente estudo pretende analisar a efetividade das indenizações pecuniárias destinadas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, em sede de ações civis públicas ambientais, para concretizar o princípio da reparação integral e assegurar o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Para tanto, inicialmente, aborda o dano ambiental e a importância da restauração dos processos ecológicos para que possam ser retomados os serviços ecossistêmicos prestados pelo meio ambiente à sociedade. Em seguida, examina as diversas formas de reparação do dano ambiental (restauração, recuperação *stricto sensu*, compensação por equivalente ecológico, compensação conglobante e indenização pecuniária) e estabelece uma ordem de prioridade. Em um segundo momento, examina o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, instituído pela Lei 7.347/1985 e regido pela Lei 9.008/1995, sob os aspectos dos seus objetivos legais, origem e destinação dos recursos, demonstrando que os recursos do fundo estão sendo, quase que integralmente, contingenciados, impossibilitando-o de cumprir sua finalidade institucional e fazendo com que o mesmo tenha existência meramente simbólica. Além disso, verifica-se que não tem havido uma vinculação da aplicação dos recursos ao local do dano ambiental que os originou. Este estudo constata, ainda, que, conforme pesquisa amostral, em grande parte das ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal na Justiça Federal da 4ª Região, há uma preferência, dentre as medidas compensatórias, pela indenização pecuniária destinada ao fundo federal quando se está diante de danos irrecuperáveis *in situ*, danos interinos (lucros cessantes ambientais) e danos morais coletivos. Nesse sentido, este estudo conclui que a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a reparação integral do dano ambiental, não está sendo alcançada com condenações em indenização pecuniária ao referido fundo federal. Considera que os pedidos compensatórios em ação civil pública devem, como primeira opção, ser direcionados à compensação por equivalente ecológico, e, como segunda opção, à compensação conglobante ou à indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a ser aplicada na região afetada. Finalmente, sugere mecanismos para que o Ministério Público Federal crie uma política institucional que favoreça essa mudança na forma de atuação em sede de ações civis públicas ambientais.

**Palavras-chave:** Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Serviços ecossistêmicos. Responsabilidade civil ambiental. Princípio da reparação integral.

## ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze the effectiveness of pecuniary compensation to the Fund for the Defense of Diffuse Rights, in the context of the environmental public civil liability lawsuit, in order to realize the integral reparation principle and to guarantee the constitutional right to the ecologically balanced environment, foreseen in article 225 of the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988. To do so, initially, it addresses the environmental damage and the importance of restoring ecological processes so that ecosystem services provided by the environment to society can be resumed. It then examines the various ways of repairing environmental damage (restoration, *stricto sensu* recovery, ecological equivalent compensation, “conglobant” compensation and pecuniary compensation) and sets an order of priority. Secondly, it examines the Fund for the Defense of Diffuse Rights, instituted by Law 7.347/1985 and regulated by Law 9.008/1995, under the aspects of its legal objectives, origin and destination of resources, demonstrating that the resources of the fund are being, almost completely, limited by the Federal Union, making it impossible to fulfill its institutional purpose and making it have a merely symbolic existence. In addition, it appears that there has been no linkage between the application of resources and the place of environmental damage that originated them. This study also verifies that, according to the sample survey, in a large part of the public civil liability lawsuit proposed by the Federal Public Prosecutor's Office in the Federal Court of the 4th Region (Circuit), there is a preference, among compensatory measures, for the pecuniary indemnity destined to the federal fund when in case of unrecoverable damages *in situ*, interim damages (environmental loss of profit) and collective moral damages. In this sense, this study concludes that the effectiveness of the right to the ecologically balanced environment, with the total compensation of environmental damages, is not being reached with convictions in pecuniary indemnity to the aforementioned federal fund. It considers that compensatory claims in public civil liability lawsuit must be addressed, as a first option, to an ecological equivalent compensation, and, as a second option, to a “conglobant” compensation or to a pecuniary compensation in an account linked to the judicial body responsible for the case and intended to be applied in the region affected by the environmental damage. Finally, this paper suggests mechanisms for the Federal Public Prosecutor's Office to create an institutional policy that favors this change in the way of proceed in environmental public civil liability lawsuit.

**Key-Words:** Fund for the Defense of Diffuse Rights. Right to an ecologically balanced environment. Ecosystem services. Environmental liability. Integral reparation principle.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ACP - Ação Civil Pública

ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade

APA - Área de Proteção Ambiental

APP - Área de Preservação Permanente

CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CDC - Código de Defesa do Consumidor

CFDD - Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público

FDD - Fundo de Defesa de Direitos Difusos

GT - Grupo de Trabalho

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

MPF - Ministério Público Federal

PRAD - Projeto de Recuperação de Área Degradada

SENACON - Secretaria Nacional do Consumidor

SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Superior Tribunal de Justiça

TAC - Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta

TRF - Tribunal Regional Federal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL.....</b>	<b>10</b>
2.1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.....	10
2.2 DEFINIÇÃO E FINALIDADES DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL.....	14
2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	15
2.4 PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL.....	18
2.5 MODALIDADES DE REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL.....	20
<b>3 FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS (FDD).....</b>	<b>30</b>
3.1 GÊNESE, REGULAMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO.....	30
3.2 ORIGEM DOS RECURSOS DO FDD.....	34
3.3 DESTINAÇÃO LEGAL DOS RECURSOS DO FDD.....	37
3.4 CONTINGENCIAMENTO E SEU IMPACTO NA EFETIVIDADE DO FDD.....	41
3.5 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS À SOCIEDADE.....	48
<b>4 INCOMPATIBILIDADE DA INDENIZAÇÃO PARA O FDD COM O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. SOLUÇÕES POSSÍVEIS.....</b>	<b>51</b>
4.1 IMPOSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO <i>IN SITU</i> : PRIMEIRA OPÇÃO.....	51
4.2 IMPOSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO <i>IN SITU</i> : SEGUNDA OPÇÃO.....	53
4.3 DANOS INTERINOS E DANOS MORAIS COLETIVOS.....	54
4.4 SOLUÇÕES POSSÍVEIS.....	59
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>66</b>
<b>LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS.....</b>	<b>69</b>
<b>ANEXO A – Relação de ações civis públicas e respectivos pedidos.....</b>	<b>72</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende analisar o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), instituído no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e regido pela Lei 9.008/1995, sob a luz do art. 225 da Constituição Federal, quando este estabelece o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como impõe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, o dever de restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

Objetiva o estudo em tela verificar se as indenizações pecuniárias destinadas ao FDD, requeridas em ações civis públicas ambientais, cumprem o desiderato posto no mencionado dispositivo constitucional, atendendo, igualmente, ao princípio da reparação integral que rege a responsabilidade civil ambiental.

Para o desenvolvimento do trabalho, que se encontra dividido em três capítulos, foi realizada pesquisa em legislação, doutrina, jurisprudência, iniciais de ações civis públicas e documentos obtidos junto à página do FDD no site do Ministério da Justiça.

Inicialmente, abordamos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, destacando a sua importância para a sociedade diante dos serviços ecossistêmicos que presta, o conceito de *macrobem* que do mesmo deriva e a sua natureza de direito fundamental, cuja efetividade depende da prevenção e reparação dos danos ambientais.

Logo após, ainda no primeiro capítulo, adentramos no estudo da responsabilidade civil para a reparação do dano ambiental, esclarecendo suas modalidades (reparação *in situ*/recuperação *lato sensu* e compensação) e suas subdivisões (restauração, recuperação *stricto sensu*, compensação por equivalente ecológico, compensação conglobante e compensação por equivalente pecuniário ou indenização pecuniária), bem como o critério de priorização na escolha das diversas formas de reparação do dano. Nesta parte é igualmente analisado o princípio da reparação integral.

No segundo capítulo do desenvolvimento, passamos ao estudo propriamente do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, sua gênese, composição, finalidade pela qual foi instituído e sua situação atual no que tange com: os valores recebidos e projetos aprovados, contingenciamento, transparência, prestação de contas à sociedade, efetividade no alcance de sua finalidade institucional, além de um breve cotejo com o direito comparado. Para tanto foram pesquisadas as atas de reuniões do Conselho Gestor do FDD de 2012 a 2017, o

Relatório de Gestão do FDD do ano de 2015 (último que se encontra disponível), assim como as tabelas com a arrecadação anual e número de projetos apoiados no período de 2003 a 2015. Foram analisados, igualmente, os editais lançados para seleção de projetos a serem executados nos anos de 2017 e 2018.

Com base nas premissas fixadas nos capítulos anteriores, na parte final do desenvolvimento, verificamos a compatibilidade ou não da destinação de indenizações pecuniárias ao FDD, estabelecidas em ações civis públicas ambientais, no que tange com a efetividade do programa constitucional de proteção do meio ambiente, notadamente no que diz com a aplicação do princípio da reparação integral para assegurar o restabelecimento dos serviços ecossistêmicos suprimidos pelo dano ambiental. É neste tópico que sugerimos alternativas para solução do problema.

## 2 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL

Nesse capítulo analisaremos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em seus diversos aspectos e a responsabilidade civil ambiental (extracontratual), tecendo considerações gerais sobre a finalidade da responsabilidade civil, seus elementos e a evolução da responsabilidade fundada na culpa para a responsabilidade objetiva em se tratando de demandas ambientais. Falaremos ainda sobre o princípio da reparação integral e as diversas modalidades de reparação do dano ambiental, esclarecendo sobre os critérios de priorização.

### 2.1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), no seu art. 225, *caput*<sup>1</sup>, a um só tempo, estabelece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e confere ao meio ambiente a condição jurídica de bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida.

Trata-se da incorporação no ordenamento jurídico brasileiro, no seu plano constitucional, da mudança de paradigma havida na relação do homem com a natureza a partir do movimento ecológico<sup>2</sup>; reação necessária a uma visão meramente patrimonial utilitarista do meio ambiente, que estava (e infelizmente ainda continua) levando à sua destruição e à assunção de novos riscos pela sociedade, proporcionais aos avanços tecnológicos e científicos que se sucedem (energia nuclear, agrotóxicos, transgênicos, ...), ao ponto de já se poder falar em uma sociedade de riscos, com todas as consequências daí decorrentes (BECK, 2011).

A constitucionalização do meio ambiente foi um passo imprescindível para assegurar uma maior proteção à natureza, na medida em que conforma a atuação de todos os Poderes da República, bem como de toda a sociedade, que, consoante o próprio texto constitucional, tem, igualmente, o dever de defesa e preservação ambiental.

Nesse sentido, a doutrina (CANOTILHO; LEITE [Org.], 2007, p. 102-103; DERANI,

---

1 Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

2 No plano nacional, a visão ecológica de proteção da natureza, surge com a Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente. Antes da Lei 6.938/81, pode-se dizer que a legislação existente ainda não havia assimilado uma visão una, integral, do meio ambiente. Eram apenas os seus recursos que, isoladamente, eram protegidos, normalmente, com uma visão meramente utilitarista, razão pela qual é chamada de fase *fragmentária* da legislação ambiental por Benjamin (1999, p. 48-82).

2001, p. 223; SARLET; FENSTERSEIFER, 2014, p. 241; STEIGLEDER, 2011, p. 87), diante da cláusula de abertura prevista no § 2º do art. 5º da Constituição Federal<sup>3</sup>, tem entendido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental ao lado dos direitos previstos no art. 5º do Texto Constitucional, alçando-o, portanto, à cláusula pétrea (art. 60, § 4º, inc. IV, da CF/88).

Trata-se de um direito fundamental de terceira geração<sup>4</sup>, de titularidade difusa, estando intimamente ligado aos direitos fundamentais à vida (art. 5º, *caput*, da CF/88<sup>5</sup>) e à saúde (art. 6º, *caput*, da CF/88<sup>6</sup>).

Mas, mais do que isso, é um direito essencial à concretude do princípio da dignidade da pessoa humana previsto no art. 1º, inc. III, do Texto Constitucional<sup>7</sup>. Como referido nas últimas linhas do Relatório Meadows<sup>8</sup>: “O cerne da questão não é se a espécie humana sobreviverá, mas, principalmente, se ela pode sobreviver sem cair em um estado de existência sem valor” (MEADOWS et al, 1972, p. 197, tradução nossa<sup>9</sup>), é dizer, sem dignidade.

3 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

4 Sobre os direitos de terceira geração, afirma Bobbio (1997, p. XIV, grifo nosso):

“Accanto ai diritti sociali, che sono stati chiamati diritti della seconda generazione, oggi sono emersi i cosiddetti diritti della terza generazione, che costituiscono una categoria a dire il vero ancora troppo eterogenea e vaga per consentirci di capire di che cosa esattamente si tratti. **Il piú importante è quello rivendicato dai movimenti ecologici: il diritto a vivere in un ambiente non inquinato.**”

“Ao lado dos direitos sociais, que foram denominados direitos de segunda geração, hoje emergem os chamados direitos de terceira geração, que se constituem em uma categoria ainda muito heterogênea e vaga para se saber de que coisa exatamente se trata. O mais importante é aquele reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito a viver em um ambiente não poluído.” (tradução nossa)

5 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

6 Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

7 Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III - a dignidade da pessoa humana;

8 Estudo contratado pelo Clube de Roma, publicado no ano de 1972, intitulado *The Limits to Growth*, também conhecido como Relatório Meadows, elaborado por uma equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT), liderada por Dennis Meadows. O referido estudo, baseado em modelagens matemáticas, critica a concepção então vigente da necessidade de um crescimento econômico permanente, haja vista a finitude dos recursos ambientais, sugerindo que, ao invés de *crescimento* populacional e econômico, a Terra passe a uma condição de *equilíbrio*.

9 “The crux of the matter is not only whether the human species will survive, but even more whether it can

Diga-se que o Supremo Tribunal Federal, Corte competente para interpretar a Constituição Federal pátria, em composição plenária, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3540-MC/DF, acolheu o mesmo entendimento, fazendo constar em sua ementa que a preservação da integridade do meio ambiente é “expressão constitucional de um direito fundamental que assiste à generalidade das pessoas” (BRASIL; STF, 2005).

Outrossim, além de dispor sobre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o art. 225 da Constituição Federal confere ao meio ambiente a condição de bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida. Em virtude disso tem se entendido que a natureza é um **macrobem** (LEITE; AYALA, 2015, p. 95-96; DERANI, 2001, p. 263; RODRIGUES, 2002, p. 61), pertencente não a um ou alguns indivíduos, tampouco ao Poder Público, mas a toda a coletividade, daí constituir sua proteção em interesse difuso, que não se confunde com o interesse individual do proprietário imediato de parcela desse bem maior.

Neste ponto, cumpre tecer algumas considerações sobre a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Numa visão biocêntrica (CAPRA, 1996, p. 25-26; TAYLOR, 1997, p. 29 apud BARACHO JÚNIOR, 1999, p. 196), o equilíbrio ecológico mantém a vida, humana ou não, assegurando a sua complexidade/diversidade e, por via de consequência, sua capacidade de resiliência, ou seja, de adaptação às mudanças. Por outro lado, do ponto de vista antropocêntrico alargado, esse meio ambiente ecologicamente equilibrado permite a sustentabilidade dos serviços ecossistêmicos que são prestados pela natureza, direta ou indiretamente, em prol do ser humano.

Há uma tendência atual à incorporação do pensamento biocêntrico pelos ordenamentos jurídicos, conferindo direitos à própria natureza, sob o entendimento de que possui valor em si, intrínseco, independentemente do homem. É o que se verifica nos arts. 71 e 72 da Constituição do Equador de 2008<sup>10</sup> e, neste ano de 2017, com o reconhecimento, pelo

---

survive without falling into a state of worthless existence.”

10 Art. 71. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

.....  
 Art. 72. La naturaleza tiene derecho a la restauración. Esta restauración será independiente de la obligación que tienen el Estado y las personas naturales o jurídicas de indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.

.....  
 (EQUADOR, 2008)

Parlamento da Nova Zelândia, do rio Whanganui (venerado pela etnia Maori) como pessoa jurídica (WHANGANUI..., 2017) e, pelo Tribunal Superior de Uttarakhand, estado do norte da Índia, da capacidade de serem sujeitos de direito dos rios Ganges e Yamuna (JUSTIÇA..., 2017).

A nossa Constituição, contudo, parece ter se alinhado a uma visão antropocêntrica quando confere a todos<sup>11</sup> os integrantes da sociedade brasileira o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, define-o como bem de uso comum do povo e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

É dizer, trata-se de uma concepção de conservação da natureza para viabilizar o permanente usufruto do homem. Contudo, estamos diante, como referido, de um antropocentrismo alargado<sup>12</sup>, para diferenciar do antropocentrismo utilitarista, este intimamente ligado a um direito patrimonial absoluto, vigente no paradigma anterior (STEIGLEDER, 2011).

Nesse sentido, serviços ecossistêmicos são benefícios essenciais aos seres humanos providos pelos ecossistemas, comumente divididos em quatro categorias, quais sejam: a) **serviços de provisão**, consistentes no fornecimento de bens, tais como alimentos, combustível, fibras, etc.; b) **serviços reguladores** das condições ambientais, tais como a purificação do ar, regulação do clima, purificação e regulação dos ciclos das águas, controle de enchentes e de erosão, reciclagem de rejeitos; c) **serviços culturais**, consistentes em oferecer benefícios recreacionais, educacionais, estéticos e espirituais; d) **serviços de suporte**, como a ciclagem de nutrientes, a produção primária, a formação de solos, a polinização e a dispersão de sementes (MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT, 2005, p. 39; BRASIL, 2011, p. 18).

No presente trabalho, procuramos adotar a terminologia *serviços ecossistêmicos* para

---

11 Benjamin (CANOTILHO; LEITE [Org.], 2007, p. 105-107) vê a possibilidade de, com a evolução do pensamento biocêntrico – uma tendência como já referimos –, a palavra “todos” constante no art. 225, *caput*, da CF/88, ser interpretada como abrangendo todos os seres vivos.

12 Sobre o antropocentrismo alargado, Sendim (1998, p. 101 apud STEIGLEDER, 2011, p. 77, grifo nosso) afirma que:

“Existe, por isso, uma solidariedade de interesses entre o Homem e a comunidade biótica de que faz parte. O que significa, em síntese, que se quebrou a linha que dividia o mundo natural do mundo humano e que, sem caricaturar a imagem do Homem, os dois mundos são inseparáveis porque, no ponto decisivo, isto é, na escolha entre a alternativa: destruição ou preservação – **o interesse da humanidade coincide com o interesse da Terra.**”

definir os serviços prestados pela natureza e *serviços ambientais* para as providências adotadas pelo homem destinadas a viabilizar os serviços ecossistêmicos (JARDIM, 2010, p. 28-29), ciente, contudo, de que diversas publicações terminam por utilizar o termo *serviços ambientais* para ambas as situações.

Diante da importância para a sociedade dos serviços ecossistêmicos oriundos de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, os incisos do art. 225 da CF/88 elencam as providências que deverão ser tomadas para assegurar a efetividade do direito fundamental em questão. Nesse sentido, importa destacar, ao que interessa ao presente estudo, o inciso I, que incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas”, o inc. II, que determina a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético, e o inc. VII, que veda as práticas que coloquem em risco a função ecológica da fauna e flora.

Tais normas são complementadas pelo § 3º do mesmo art. 225, quando prevê que as “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”.

A efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado depende, portanto, de medidas de prevenção ao dano ambiental, mas, igualmente, de restauração/reparação do dano consumado. Adentramos, portanto, na seara da responsabilidade civil pelo dano ambiental, próximo tópico, isso sem prejuízo da responsabilidade penal e administrativa, que, contudo, não é objeto deste trabalho.

## 2.2 DEFINIÇÃO E FINALIDADES DA RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL

A responsabilidade civil extracontratual diz com a obrigação involuntária, *ex lege*, a que está sujeito aquele que causa dano a outrem (ou o respectivo garante), de reparar o dano de forma a restabelecer o *status quo ante*.

Como refere Dias (2006, p. 55), “o interesse em restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico alterado pelo dano é a causa geradora da responsabilidade civil”.

A responsabilidade civil está intimamente ligada a uma ideia de justiça e é uma

decorrência da vedação à vingança privada a bem da ordem social. Menciona Betiol (2010, p. 122):

Com a consolidação das organizações políticas, e o surgimento da autoridade, a composição dos danos passa a ser regulamentada pelo Estado, que fixa o montante devido pelo ofensor em decorrência do dano, assegurando a tranquilidade social (ALSINA, 1997, p. 28). Tanto o castigo ao delinquente quanto a reparação da vítima pelo dano sofrido passam para a esfera do direito penal e pela tutela estatal.

O instituto da responsabilidade civil, na sua visão clássica, cumpre três objetivos primordiais: **1) a reparação do dano**, de sorte que seja restabelecido o *status quo ante* (função reparatória); **2) o sancionamento do infrator** que, em virtude de sua conduta culposa ou dolosa, acabou lesando o bem jurídico, a fim de que não repita essa conduta (função retributiva e de prevenção especial para futuros danos); e **3) a desmotivação social do comportamento**, ou seja, busca tornar a todos consabido que condutas semelhantes não serão toleradas (função de prevenção geral para futuros danos).

A **prevenção** do dano específico (diferente da prevenção especial e geral mencionadas no parágrafo anterior), é dizer a tutela inibitória, era vista como estando fora da responsabilidade civil, entendimento que tem sido rechaçado por parte da doutrina preocupada com a prevenção do dano ambiental.

De qualquer forma, estando ou não inserida dentro do campo da responsabilidade civil, a tutela preventiva é decorrência natural da previsão expressa contida no art. 5º, inc. XXXV, da Constituição Federal<sup>13</sup>, que assegura a todos o direito fundamental à apreciação pelo Judiciário de lesão, mas, igualmente, de ameaça a um direito (MARINONI; ARENHARDT, 2007, p. 437).

### 2.3 RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Os elementos clássicos da responsabilidade civil extracontratual são o ato comissivo ou omissivo, o elemento subjetivo (dolo ou culpa), o dano e o nexo de causalidade.

13 Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....  
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

No ordenamento jurídico pátrio, encontrava previsão geral no art. 159 do Código Civil de 1916:

Art. 159. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano.

Vigorava então o princípio da não responsabilidade sem culpa, da responsabilidade subjetiva (BETIOL, 2010, p. 88; DIAS, 2006, p. 55-62). Contudo, como já referido, os avanços tecnológicos surgidos após a Revolução Industrial, terminaram por inaugurar atividades que, ao tempo em que garantiam lucros para os seus empreendedores, importavam em criar novos riscos para toda a sociedade.

Destarte, a restrição da responsabilidade às hipóteses de ação ou omissão culposa ou dolosa deixava os lesados, particulares ou difusos, sem amparo jurídico para assegurar a restauração do meio ambiente ao *status quo ante* naquelas situações, e não eram poucas, em que o dano decorria de uma ação lícita (p. ex., os danos decorrentes de uma atividade de mineração devidamente licenciada).

Surge, então, com a Lei 6.938/81, no seu art. 14, § 1º, a responsabilidade civil objetiva, independentemente de culpa, pelo dano ambiental<sup>14</sup>:

Art. 14 [...]

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, **independentemente da existência de culpa**, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente. (grifo nosso)

O novo Código Civil brasileiro, de 2002, incorporou a responsabilidade civil objetiva, fundada no risco, ao lado da responsabilidade subjetiva, dispondo a respeito como segue:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

---

<sup>14</sup> Antes da Lei n. 6.938/81 já havia previsão de responsabilidade objetiva por dano ambiental, mas específica para determinados danos. É o caso da Lei de Responsabilidade por Dano Nuclear (Lei n. 6.453/1977, art. 4º) e da Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, promulgada pelo Decreto n. 79.437/1977.

Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito ([arts. 186 e 187](#)), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, **independentemente de culpa**, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, **risco** para os direitos de outrem. (grifo nosso)

Cumprido salientar que, da redação supra do parágrafo único do art. 927 do Código Civil atual, observa-se que, juntamente com a responsabilidade objetiva fundada no risco (segunda parte do aludido parágrafo único), subsiste uma responsabilidade objetiva que não necessariamente decorre do risco bastando que esteja prevista em lei (primeira parte do parágrafo único).

A obrigação de reparar o dano daquele que se beneficiou com uma atividade lícita (sem qualquer culpa ou dolo) que, por outro lado, terminou por trazer prejuízos à coletividade é uma decorrência natural do objetivo constitucional, insculpido no inc. I, do art. 3º, da CF/88<sup>15</sup>, de construção de uma sociedade livre, **justa e solidária**.

Danos ambientais oriundos de uma atividade econômica são considerados externalidades negativas<sup>16</sup>, que, se não forem internalizados mediante incidência da responsabilidade civil objetiva, terminariam socializando os prejuízos, em que pese a privatização dos lucros.

A internalização das externalidades negativas de uma atividade econômica, lícita ou não, por meio da adoção de medidas preventivas ou de reparação a serem custeadas pelo empreendedor, é, outrossim, preconizada pelo princípio do poluidor-pagador, previsto no inc. VII do art. 4º da Lei 6.938/81<sup>17</sup> e insculpido no art. 16 da Declaração do Rio de 1992:

---

15 Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

16 Sobre as externalidades negativas, Derani (2001, p. 111-112) afirma:

“A máxima de que cada um deve ocupar-se do próprio negócio permitiu que uma série de resultantes da produção não participassem do cálculo privado, o que conduziu a uma sequência de 'deseconomias', ou seja, produtos não contabilizados na renda do empreendedor, trazendo efeitos negativos à sociedade – as externalidades negativas. Ao contrário do que previam os liberais clássicos, a perseguição de interesses individuais não conduz apenas ao aumento do benefícios públicos – externalidades positivas -, mas também, tragicamente, à destruição da base comum de manutenção da vida. A razão individual transmuta-se no seu efeito final em irracionalidade social. Deseconomias externas se materializam em descarga para uns e carga para outros.”

17 Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

Evidente que a internalização das externalidades negativas importa em trazer à tona o custo efetivo do produto final, antes mascarado (reduzido) pela já referida socialização dos custos ambientais. A consequência lógica será a diminuição dos lucros do empreendedor ou o aumento do preço final do produto a ser pago pelo consumidor, o que, neste última hipótese, se justifica pelo princípio do usuário-pagador, também positivado no inc. VII do art. 4º da Lei 6.938/81, fazendo com que quem utilize o produto pague pelos custos ambientais de prevenção ou reparação do mesmo (LEUZINGER; CUREAU, 2013, p. 55).

Desta forma, a responsabilidade civil objetiva, incorporando os valores constitucionais de justiça e solidariedade, e conferindo efetividade aos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador, objetiva a internalização pelos detentores do poder econômico das externalidades negativas provenientes de sua atividade, assegurando assim maior efetividade à recuperação ambiental e exercendo uma função preventiva geral e especial, tudo com o escopo de dar efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## 2.4 PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL

Dentre os princípios da responsabilidade civil está o da **reparação integral** ou *restitutio in integrum*. Sobre o princípio da reparação integral, importa citar Sanseverino (2010, p. 19 e 34) em obra que analisa exatamente o princípio em comento:

O princípio da reparação integral ou plena, também chamado de equivalência entre o dano e a indenização, como indicado por sua própria denominação, busca colocar o lesado em situação equivalente à que se encontrava antes de ocorrer o ato ilícito (...).

A reparação do dano injustamente causado constitui uma exigência de justiça comutativa, como já fora vislumbrado por Aristóteles na *Ética a Nicômano*, devendo ser a mais completa possível, o que se chama, modernamente, de princípio da

---

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

reparação integral.

Atualmente, o princípio da reparação integral encontra previsão expressa no *caput* do art. 944 do Código Civil, *in verbis*:

Art. 944. A indenização mede-se pela extensão do dano.

Evidente que o princípio da reparação integral, aplicável à responsabilidade civil clássica, voltada principalmente para interesses privados, com mais razão se aplica à responsabilidade civil ambiental. Isto porque somente restaurando os processos ecológicos, de forma a que voltem a prestar os seus serviços ecossistêmicos, é que se poderá garantir à coletividade, presente e futura, o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, constitucionalmente previsto.

Não há dissonância na doutrina a respeito da aplicação do princípio da reparação integral no âmbito da responsabilidade civil ambiental.

Como bem destacam Leite e Ayala (2015, p. 235):

o dano deve ser reparado integralmente, o mais aproximadamente possível, pela necessidade de uma compensação ampla da lesão sofrida. Sendo que a sanção integral do dano ambiental é decorrente do art. 225, § 3º, da CF/1988, e do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981, que não restringem a extensão da reparação.

Mirra (1996, p. 50-66) entende que o Brasil adotou um sistema que contempla, conjuntamente, a responsabilidade objetiva ambiental e a reparação integral, o que seria uma decorrência lógica do princípio da indisponibilidade do interesse público na proteção do meio ambiente.

Steigleder (2011, p. 211), não verificando na Constituição Federal restrição à responsabilidade civil ambiental, fundamenta o dever de reparação integral no princípio do poluidor-pagador.

O entendimento jurisprudencial não discrepa desse posicionamento, como se extrai

de julgados do STJ (REsp 1.307.938/GO<sup>18</sup>; REsp 1.198.727/MG<sup>19</sup>) que fazem referência à jurisprudência predominante naquela Corte Superior.

A assimilação da ideia de dever de reparação integral do dano ambiental permeará nossa compreensão quanto à compatibilidade ou não do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), em tese e na prática, com o instituto da responsabilidade civil ambiental. Antes, contudo, se faz necessário incursionar pelas formas de reparação do dano ambiental, buscando melhor definição e sistematização das diversas modalidades.

## 2.5 MODALIDADES DE REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL

A reparação integral do dano ambiental, segundo o ordenamento jurídico pátrio, se dará através: a) da **reparação *in situ* ou recuperação *lato sensu***, abrangendo a restauração e a recuperação *stricto sensu*; b) da **compensação**, que será por equivalente ecológico, conglobante ou por equivalente pecuniário (indenização pecuniária).

---

### 18 EMENTA:

“.....  
4. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de **reparação integral** da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar. Precedentes: REsp 1.227.139/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/04/2012; REsp 1.115.555/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23/02/2011.  
.....

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido.”  
(REsp 1.307.938/GO, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/06/2014, DJe 16/09/2014) (grifo nosso)

### 19 EMENTA:

“.....  
5. Nas demandas ambientais, **por força dos princípios** do poluidor-pagador e da **reparação *in integrum***, admite-se a condenação do réu, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. [...] Essa posição jurisprudencial leva em conta que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).  
.....

6. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao status quo ante (*reductio ad pristinum statum*, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração *in natura* nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor **integralmente**, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da **reparação *in integrum***.  
.....

8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar - juízos retrospectivo e prospectivo.  
.....”

(REsp 1.198.727/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2012, DJe 09/05/2013) (grifo nosso)

É certo que ainda há muita confusão entre os termos *reparação*, *recuperação*, *restauração*, *compensação* e *indenização*. Contudo, a Constituição e a legislação infraconstitucional podem dar um norte ao intérprete.

O termo *reparação*, em matéria de responsabilidade civil, sempre foi utilizado como **gênero**, abrangendo a reparação *in natura* e, na hipótese desta ser impossível, a indenização pecuniária. Veja-se a redação do art. 159 do Código Civil de 1916, transcrita acima, bem como o art. 1.518 do mesmo diploma legal:

Art. 1.518. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outros ficam sujeitos à **reparação** do dano causado; e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação. (grifo nosso)

Da mesma forma, o termo *indenização* é utilizado de forma genérica pelo Código Civil de 1916, sinônimo de *reparação*, como se verifica do seu art. 1.541, *in verbis*:

Art. 1.541. Havendo usurpação ou esbulho do alheio, a **indenização** consistirá em se restituir a coisa, mais o valor das suas deteriorações, ou, faltando ela, em se embolsar o seu equivalente ao prejudicado (art. 1.543). (grifo nosso)

O novo Código Civil brasileiro mantém a mesma utilização genérica das expressões *reparação* e *indenização*. Em verdade, como já mencionado, os verbos *reparar* e *indenizar* são utilizados como sinônimos pelo legislador. É o que se observa dos seus arts. 927 e 944, que, para melhor ilustrar, transcrevemos novamente, com os devidos destaques:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito ([arts. 186 e 187](#)), causar dano a outrem, fica obrigado a **repará-lo**. (grifo nosso)

Art. 944. A **indenização** mede-se pela extensão do dano. (grifo nosso)

É o entendimento que se extrai, igualmente, do nome do Capítulo I do Título IX: *Da Obrigação de Indenizar*, dentro do qual se insere o mencionado art. 927, que faz alusão à *reparação* como gênero.

Nesse sentido, quando a Constituição Federal, no § 3º do art. 225, dispõe sobre a obrigação de *reparar* os danos causados, está utilizando esse verbo na sua acepção genérica, abrangendo todas as formas de reparação, ainda que uma ordem de prioridades (primeiro

restauração, etc.) seja interpretação natural a partir do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previsto no *caput* e a obrigação de *restauração* prevista no inc. I, do § 1º, do aludido dispositivo, como passaremos a esclarecer adiante.

Reparar/indenizar é gênero que comporta diversas espécies conforme a reparação/indenização mais se aproxime do restabelecimento do *status quo ante*. O art. 947 do Código Civil é bem elucidativo a respeito:

Art. 947. Se o devedor não puder cumprir a prestação na espécie ajustada, substituir-se-á pelo seu valor, em moeda corrente.

O legislador não deixa margem para dúvidas de que é preferível o efetivo restabelecimento ao estado anterior das coisas do que o pagamento de uma indenização pecuniária.

Nesse ponto, no âmbito específico da tutela coletiva, ainda temos a incidência do art. 84, § 1º, do do Código de Defesa do Consumidor (CDC), aplicável à Lei da Ação Civil Pública, por força do seu art. 21, *in verbis*:

#### Código de Defesa do Consumidor

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 1º A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

#### Lei da Ação Civil Pública

Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

No plano da responsabilidade civil ambiental isto se faz ainda mais evidente, pois, a fim de que se possa efetivamente assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, *caput*), é fundamental que a reparação do dano ambiental se dê através

da efetiva restauração dos processos ecológicos (art. 225, § 1º, inc. I), sendo a indenização pecuniária e mesmo a compensação conglobante, que será vista à frente, um mal necessário nas hipóteses de impossibilidade de restauração/recuperação ambiental ou compensação por equivalente ecológico.

Tem-se, portanto, como inequívoco que os termos *reparação* e *indenização* são utilizados como gênero e sinônimos, dos quais são espécies no âmbito da responsabilidade civil ambiental:

**a) a reparação *in situ*<sup>20</sup>/recuperação *lato sensu*** que se subdivide em:

a.1) restauração;

a.2) recuperação *stricto sensu*<sup>21</sup>;

**b) a compensação**, que se subdivide em:

b.1) compensação por equivalente ecológico;

b.2) compensação conglobante;

b.3) compensação por equivalente pecuniário ou indenização pecuniária.

Essa divisão se apega a definições já estabelecidas pelo constituinte e pelo legislador infraconstitucional, sem desconsiderar o entendimento doutrinário.

A **reparação *in situ*** é aquela que, como o nome já esclarece, se realiza no local do dano, objetivando o restabelecimento do meio ambiente ao seu *status quo ante* ou o mais próximo disso (restauração), ou assegurar uma condição não degradada ao ecossistema, ainda que diversa da anterior, mas que garanta o estabelecimento de funções ecológicas e correspondentes serviços ecossistêmicos (recuperação *stricto sensu*).

Utilizamos, igualmente, a expressão **recuperação *lato sensu*** como equivalente de

20 Poderíamos adotar aqui, igualmente, como correlata à reparação *in situ*, a expressão “reparação *in natura*”, também muito utilizada em sede de responsabilidade civil, porém não optamos pela mesma, pois poderia ensejar confusão com a compensação por equivalente ecológico.

21 Temos ciência que a recuperação *stricto sensu* pode também ser considerada uma forma de compensação, pois o meio ambiente não volta ao seu *status quo ante*, apesar de restabelecido o equilíbrio ecológico no local, mas, se formos pensar assim, até a restauração é uma compensação, pois o meio ambiente nunca voltará a ser exatamente igual ao que era.

Por isso o conceito de compensação aqui utilizado (que não difere da maioria da doutrina) diz com providências que buscam compensar a impossibilidade de reparação/recuperação do equilíbrio ecológico em um **dado local degradado** em níveis adequados para garantir os serviços ecossistêmicos que anteriormente eram prestados.

**reparação *in situ***, considerando que o termo *recuperação* é comumente empregado para definir a reparação do dano ambiental no local da ocorrência do mesmo, como é exemplo a referência normativa a *Projeto de Recuperação de Área Degradada (PRAD)*, abrangendo as duas espécies cuja definição é trazida pela Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A Lei do SNUC, Lei n. 9.985/2000, distingue as espécies de reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*, consoante se extrai do seu art. 2º, incs. XIII e XIV:

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....  
 XIII - **recuperação**: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - **restauração**: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original; (grifo nosso)

Um exemplo de *restauração* seria a reparação ambiental de uma área de manguezal – desmatada para implantação de viveiros de camarão (carcinicultura) – mediante a destruição dos taludes (paredes dos viveiros), permitindo o retorno do fluxo e refluxo das marés, fazendo, assim, com que ocorra o restabelecimento da vegetação de mangue mediante o plantio das respectivas mudas ou mesmo em virtude da regeneração natural do manguezal.

A *recuperação* ambiental *stricto sensu*, dentro do conceito estabelecido pela Lei do SNUC, aqui utilizado, pode ser encontrada, normalmente, em reparações *in situ* de danos decorrentes da atividade de mineração. Esse tipo de atividade é, de regra, altamente impactante e modificadora do meio ambiente onde se desenvolve. A *restauração* é bastante difícil diante da própria alteração da geomorfologia oriunda da extração da substância mineral, portanto a reparação irá se aproximar mais da hipótese da *recuperação stricto sensu*, estabelecendo-se um ambiente não degradado, mas diverso do que existia antes do início da atividade.

A Constituição Federal menciona o termo *recuperação* quando se refere à necessidade de reparação do dano provocado pela atividade de mineração. É o que se extrai do § 2º do seu art. 225:

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público

competente, na forma da lei.

Porém, entendemos que o verbo “recuperar” utilizado pelo Constituinte tem o sentido genérico de reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*, anteriormente referido, pois haverá atividade mineral de menor impacto que permitirá até mesmo a *restauração* do meio ambiente ao seu *status quo ante*, como é exemplo uma pequena extração de areia de dunas, em que a cessação da atividade e adoção de algumas providências para fixação do material detrítico poderá permitir o restabelecimento da duna mediante o aporte natural de sedimentos trazidos pelo vento, bem como a regeneração da vegetação respectiva.

Assim, a distinção entre recuperação *lato sensu* e recuperação *stricto sensu* se faz importante, pois, atualmente, a legislação, em alguns momentos, faz uso do termo recuperação para a hipótese genérica que abrange até a restauração (exemplo da expressão PRAD ou o termo recuperação no § 2º do art. 225 da CF/88) e, outras vezes, utiliza o termo de forma restrita, diferenciando-o de restauração, como o faz a Lei do SNUC.

Tanto a restauração quanto a recuperação *stricto sensu* demandarão do responsável o cumprimento de obrigações de fazer e não fazer que serão tanto mais onerosas quanto menor for a capacidade de regeneração natural do ecossistema afetado. Um manguezal, por exemplo, que possui apenas algumas espécies arbóreas distintas, tende a regenerar-se naturalmente com relativa facilidade e em tempo não muito longo, desde que assegurado o fluxo e refluxo das marés. Já uma floresta típica da Mata Atlântica, primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, com uma biodiversidade imensa, exigirá um maior controle para assegurar sua restauração ou recuperação, demandando, igualmente, um tempo longo para voltar a um estado próximo ao que se encontrava quando foi desmatada.

Sendo inviável tecnicamente a reparação *in situ*/recuperação *lato sensu* (p. ex., dificuldade de acesso ao local com possibilidade de dano a outras áreas) ou impossível pela perda definitiva do bem ambiental (p. ex., extinção de uma espécie ou destruição de um sítio arqueológico), é inevitável que a reparação ambiental se dê mediante medidas compensatórias.

A **compensação por equivalente ecológico** objetiva a reparação do dano mediante a adoção de medidas que importem em um ganho ao meio ambiente em local diverso ao do dano (*ex situ*), de forma a compensar os serviços ecossistêmicos e processos ecológicos perdidos. Como bem sintetiza Milaré (2014, p. 333), “admite-se, numa palavra, a 'fungibilidade' entre os componentes ambientais, desde que a qualidade ambiental global

resulte recuperada.”. Exemplo seria o plantio de vegetação de Mata Atlântica em área próxima, mas diversa daquela onde ocorreu o dano, pela impossibilidade de reparação *in situ* por dificuldades técnicas que recomendam a compensação.

Como se pode observar, a compensação por equivalente ecológico, no tocante às providências que serão adotadas (p. ex., elaboração de PRAD, plantio de vegetação, monitoramento, etc.), não difere em essência da reparação *in situ*, salvo pelo fato de se realizar em local distinto do que ocorreu o dano.

O legislador traz uma série de hipóteses de compensação por equivalente ecológico, como é o caso do art. 17 da Lei da Mata Atlântica<sup>22</sup>, do art. 26, § 4º, inc. II, Código Florestal<sup>23</sup> e do art. 36 da Lei do SNUC<sup>24</sup>.

Considerando que, não poucas vezes, são feitos acordos em que, para compensar um dano ambiental irrecuperável, o causador do dano se compromete a adotar medidas de cunho ambiental que são diversas de uma compensação por equivalente ecológico, Pinho (2010, p. 450-518) convencionou chamar de **compensação conglobante** essa espécie de reparação do

---

22 Art. 17. O corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária nos estágios médio ou avançado de regeneração do Bioma Mata Atlântica, autorizados por esta Lei, ficam condicionados à **compensação ambiental**, na forma da destinação de área equivalente à extensão da área desmatada, com as mesmas características ecológicas, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica, e, nos casos previstos nos arts. 30 e 31, ambos desta Lei, em áreas localizadas no mesmo Município ou região metropolitana. (grifo nosso)

§ 1º Verificada pelo órgão ambiental a impossibilidade da compensação ambiental prevista no caput deste artigo, será exigida a reposição florestal, com espécies nativas, em área equivalente à desmatada, na mesma bacia hidrográfica, sempre que possível na mesma microbacia hidrográfica.

§ 2º A compensação ambiental a que se refere este artigo não se aplica aos casos previstos no inciso III do art. 23 desta Lei ou de corte ou supressão ilegais.

23 Art. 26. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no CAR, de que trata o art. 29, e de prévia autorização do órgão estadual competente do Sisnama.

.....  
 § 4º O requerimento de autorização de supressão de que trata o caput conterà, no mínimo, as seguintes informações:

.....  
 II - a reposição ou **compensação** florestal, nos termos do § 4º do art. 33; (grifo nosso)

24 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. [\(Regulamento\)](#)

.....  
 § 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. (grifo nosso)

dano. Exemplo disso é a obrigação de implantar um programa de educação ambiental em escolas de uma área degradada ou fornecer equipamentos para os órgãos ambientais, a fim de viabilizar a fiscalização.

Existe quem entenda estar vedada a compensação conglobante, vez que a Lei 7.347/85, no seu art. 3º<sup>25</sup>, prevê apenas como objeto da ação civil pública (ACP) o pedido de condenação em obrigação de fazer, não fazer e condenação em dinheiro ao FDD ou fundos estaduais, conforme seu art. 13. Contudo, não vemos óbice à existência de pedidos de condenação em dar coisa certa, ao invés de pagar quantia certa, com a finalidade, p. ex., de contribuir com medidas educativas ou de auxílio à fiscalização próximas à área atingida pelo dano ambiental.

Tais pedidos encontram amparo no direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88), o qual impõe que o processo sirva de instrumento para tutelar o direito material violado, no caso o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. É uma decorrência do que MARINONI (2006, 113-116) denomina de **direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva**. O art. 3º da Lei 7.347/85 deve ser interpretado em conformidade com a Constituição Federal, para que o processo de tutela coletiva permita igualmente os pedidos para condenação em obrigação de dar coisa certa, além daqueles já previstos no art. 3º do aludido diploma legal. Ademais, por força do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública, é aplicável ao microsistema do processo coletivo o disposto no art. 83 do CDC<sup>26</sup>, que preceitua serem possíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada e efetiva tutela do interesse difuso (AKAOUI, 2012, p. 129).

Finalmente, a **compensação por equivalente pecuniário**, mais conhecida como indenização pecuniária, se faz necessária quando o dano é irreparável *in situ* e tampouco é possível ou recomendável as compensações por equivalente ecológico ou conglobante. Normalmente, os valores dessa compensação/indenização pecuniária são destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou aos fundos estaduais.

Das espécies de reparação/indenização do dano ambiental, as que trazem maiores dificuldades para se estabelecer uma equivalência em relação ao dano, são a compensação conglobante e a indenização pecuniária, pois esta demanda a conversão em pecúnia dos bens ambientais degradados, tarefa nada fácil, e aquela a busca por medidas de cunho ambiental

---

25 Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

26 Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

que somente são indiretamente equivalentes ao dano ambiental.

É dizer, é até intuitivo que o plantio de uma área equivalente à desmatada (compensação por equivalente ecológico) possui uma equivalência direta, que compreende uma identidade de metragem e de espécies a serem plantadas. Já a compensação conglobante, vai exigir uma equivalência indireta, em que o ganho ambiental decorrente de medidas (educativas, de auxílio à fiscalização, de fomento ao desenvolvimento sustentável) a serem adotadas deverá ser proporcional à perda sofrida pelo meio ambiente. Exatamente por ser indireta a equivalência, há uma maior dificuldade do cálculo desta. O mesmo se dá com a equivalência pecuniária.

No tocante à ordem de prioridades dentre as diversas espécies de reparação do dano ambiental<sup>27</sup>, entendemos que a reparação *in situ*/recuperação *lato sensu* possui primazia em relação a qualquer compensação, vez que aquela se efetiva no local em que ocorreu o dano. E, dentre as espécies de reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*, a restauração prefere à recuperação *stricto sensu*, pois a primeira é a que mais se aproxima do estado original do meio ambiente degradado.

Mas haverá situações em que o dano ambiental não é passível de reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*, hipótese que ensejará as outras espécies de reparação ligadas à compensação ambiental, as quais, igualmente, podem ser fixadas dentro de uma ordem prioritária, em que a *compensação por equivalente ecológico* prefere à *compensação conglobante*, que, por sua vez, prefere à *compensação por equivalente pecuniário* (atentar, contudo, para a ressalva que faremos adiante em relação à indenização pecuniária).

Isto porque a compensação por equivalente ecológico se aproxima mais do restabelecimento do meio ambiente, notadamente no que diz com seus serviços ecossistêmicos, do que as outras duas espécies de compensação. Ademais, é mais fácil alcançar-se o entendimento do que seja uma compensação que importe em uma equivalência ecológica do que uma compensação vinculada a outras medidas ambientais (conglobante) ou uma equivalência financeira, diante da dificuldade de conversão dos bens ambientais, como referido anteriormente.

---

<sup>27</sup> Importante salientar que essa ordem preferencial não é passível de ser invertida pelo interesse do proprietário particular ou público de uma área degradada, pois, como já referido anteriormente, este não é titular do macrobem ambiental, cujo titular é toda a sociedade. Assim, ainda que o proprietário de uma área desmatada clandestinamente, ou que tenha sofrido danos pelo desvio indevido de um curso d'água, prefira receber uma indenização pecuniária para reparação do dano sofrido, essa não poderá substituir o dever do degradador de, se possível, reparar *in situ* o dano ambiental, vez que tal forma de reparação do dano interessa a toda sociedade.

A compensação conglobante, “que visa à proteção do meio ambiente, através das ações preventivas e estratégicas de preservação ou conservação, fiscalização, fomento à cidadania ambiental e ao desenvolvimento sustentável” (PINHO, 2010, p. 450), pode ser vista, atualmente, como prioritária em relação à indenização pecuniária destinada ao FDD, haja vista a quase nula efetividade do aludido fundo federal, como será esclarecido no próximo capítulo. Assim, a condenação, quando incabível a reparação *in situ* ou a compensação por equivalente ecológico, em medidas de compensação conglobante destinadas à região atingida terão uma eficácia maior à tutela do meio ambiente afetado do que o mero pagamento ao FDD de indenização pecuniária. Nesse ponto, ainda, é atendido o disposto no art. 83 e § 1º do art. 84 do CDC, aplicáveis, como já mencionado, à Lei da Ação Civil Pública.

Porém, haverá situações em que o autor da ação civil pública legitimamente poderá optar pelo pagamento de indenização pecuniária por parte do réu, como naquelas hipóteses em que é requerido o recolhimento dos valores para uma conta vinculada ao processo e destinada a financiar a execução de projetos ambientais para a região atingida. É dizer, se estará diante de uma indenização pecuniária que será depois convertida em uma compensação por equivalente ecológico ou conglobante. Pedido como esse, dentre outros tantos, foi feito pelo Ministério Público Federal (MPF) na ACP ajuizada contra a Samarco Mineração S/A e outros no caso do acidente com o rompimento da barragem de rejeitos da aludida empresa e poluição da bacia hidrográfica do rio Doce nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

De qualquer sorte, a indenização pecuniária, ao menos no tocante aos recursos destinados ao FDD, traz questionamentos quanto à sua efetividade, sendo essa uma das questões que se busca responder com o presente trabalho, razão pela qual passamos, no próximo capítulo, à análise do referido fundo federal.

### 3 FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS – FDD

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) foi instituído a partir da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), diploma normativo processual inovador dentro do ordenamento jurídico pátrio, que inaugura a fase de tutela coletiva do processo civil brasileiro, destinada à defesa dos direitos difusos e coletivos. Neste capítulo, analisaremos o FDD sob o prisma da sua regulamentação legal, da sua composição, da origem dos seus recursos, das finalidades legais do fundo e se estão sendo alcançadas, da discricionariedade na aplicação dos valores recebidos, as consequências do contingenciamento de recursos por parte do Governo Federal, assim como aspectos relacionados à transparência e prestação de contas à sociedade.

#### 3.1 GÊNESE, REGULAMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO

Como referido, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) foi instituído pela Lei da Ação Civil Pública, quando determinou que as indenizações pecuniárias fixadas em ações civis públicas deverão reverter para um fundo, federal ou estadual, destinado à reconstituição de bens lesados. Nesse sentido, dispõem os seus arts. 13, *caput* e 20:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Art. 20. O fundo de que trata o art. 13 desta Lei será regulamentado pelo Poder Executivo no prazo de 90 (noventa) dias.

Antes de adentrarmos nas características do FDD e considerando que estamos analisando-o à luz do Direito Ambiental, é importante esclarecer que o mesmo não se confunde com outro fundo que destina recursos para a proteção ambiental, que é o Fundo Nacional do Meio Ambiente, instituído pela Lei 7.797/1989<sup>28</sup>, e que é composto por dotações orçamentárias da União, doações, bem como multas aplicadas para sancionar infrações

---

<sup>28</sup> Art. 1º Fica instituído o Fundo Nacional de Meio Ambiente, com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira.

administrativas ambientais (conforme art. 73 da Lei 9.605/98).

O FDD foi regulamentado, inicialmente, pelo Decreto n. 1.306, de 09 de novembro de 1994. Posteriormente, foi editada a Lei 9.008, de 21 de março de 1995, que estabelece a origem e destinação dos recursos do fundo federal, bem como a composição e competência do seu Conselho Gestor.

Evidentemente que a Lei em comento revoga o aludido Decreto naquilo que lhe contrariar, contudo o mesmo continua vigente, regulamentando o FDD nas eventuais lacunas deixadas pelo diploma legal. E esse é o entendimento que vigora no Ministério da Justiça, pois o Decreto n. 1.306/1994 é referido dentre as normas reguladoras do FDD no Relatório de Gestão do Exercício de 2015 do fundo (BRASIL, 2016, p. 15).

Ainda sobre a regulamentação do FDD pode-se citar a Portaria MJ nº 1.488, de 15 de agosto de 2008, publicada no Diário Oficial da União de 18.08.2008, que aprova o Regimento Interno do Conselho Federal Gestor do FDD.

O FDD é gerido por um Conselho Federal Gestor que integra a estrutura organizacional do Ministério da Justiça, nos termos do art. 1º da Lei 9.008/1995. Dentro do Ministério da Justiça, o fundo se encontra vinculado administrativamente à Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), apesar de não possuir como finalidade exclusiva a reparação de interesses coletivos relacionados às relações de consumo.

O Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD), sediado em Brasília-DF, é composto, conforme previsto no art. 2º da Lei 9.008/1995, por representantes: da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, **que o preside**; do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; do Ministério da Cultura; do Ministério da Saúde, vinculado à área de vigilância sanitária; do Ministério da Fazenda; do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); do Ministério Público Federal (MPF); e de três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos das alíneas “a” e “b” do inciso V do art. 5º da Lei 7.347/1985<sup>29</sup> (essas alíneas correspondem, após alterações legislativas, e com alguma ampliação temática, aos incisos I e II do art. 5º da Lei

---

29 Art. 5º [...]

[...]

V - a associação que, concomitantemente: [\(Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007\).](#)

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; [\(Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007\).](#)

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

7.347/1985 mencionados na Lei 9.008/1995).

A competência do CFDD está prevista no art. 3º da Lei 9.008/1995, abrangendo: a gestão dos recursos do fundo federal, aprovando e firmando os convênios e contratos para tanto; a análise e aprovação dos projetos apresentados para obter os recursos do fundo; a promoção de eventos educativos e científicos e a edição de material informativo sobre os interesses difusos tutelados.

Uma característica importante do FDD é que, diferentemente de outros fundos que se destinam apenas a uma área temática (caso do Fundo Nacional de Meio Ambiente), o FDD destina seus recursos para a reparação de diferentes interesses difusos e coletivos, conforme deixa claro o § 1º do art. 1º da Lei 9.008/1995, que será retomado com mais detalhes no tópico sobre a destinação dos recursos do FDD.

A criação de fundos para reconstituição dos bens lesados não é uma inovação brasileira, mas já existia em outros países. Exemplo sempre lembrado pela doutrina são o *fluid recovery fund* e o *cercla superfund* previstos nos Estados Unidos.

O *fluid recovery fund* foi criado pela *Federal Ruls* de 1976 para receber recursos decorrentes de indenizações pecuniárias em ações coletivas (*class actions*) nas hipóteses de insuficiência de habilitação de pessoas lesadas. É dizer, não podendo a indenização reverter integralmente em prol dos lesados, por haver um número de habilitações inferior ao conjunto do dano, a mesma é destinada a um fundo, cujo objetivo é reverter os recursos à tutela de interesses coletivos.

Nesse ponto, os fundos federal e estaduais previstos no art. 13 da Lei 7.347/1985 se assemelham ao *fluid recovery fund* no tocante aos recursos oriundos de ações civis públicas, principalmente no que diz com a destinação da indenização na hipótese estabelecida no art. 100 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários:

Código de Defesa do Consumidor

Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida. (Vide Decreto nº 407, de 1991)

Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985.

Lei 7.913/1989

Art. 2º As importâncias decorrentes da condenação, na ação de que trata esta Lei, reverterão aos investidores lesados, na proporção de seu prejuízo.

§ 1º As importâncias a que se refere este artigo ficarão depositadas em conta remunerada, à disposição do juízo, até que o investidor, convocado mediante edital, habilite-se ao recebimento da parcela que lhe couber.

§ 2º Decairá do direito à habilitação o investidor que não o exercer no prazo de dois anos, contado da data da publicação do edital a que alude o parágrafo anterior, devendo a quantia correspondente ser recolhida ao Fundo a que se refere o art. 13 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Porém, como se verá mais adiante, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos não se limita a receber recursos oriundos de ações civis públicas e ações coletivas, mas, igualmente, de outras fontes, como multas administrativas, por exemplo. Ademais, a destinação dos recursos oriundos do *fluid recovery fund* é dada pelo juiz da causa (DELLORE, 2005), enquanto que o fundo federal previsto na Lei da Ação Civil Pública tem sua destinação definida pelo respectivo conselho gestor, vinculado ao Poder Executivo.

Por outro lado, conforme se extrai do site<sup>30</sup> da Agência de Proteção Ambiental Norteamericana (*United States Environmental Protection Agency – EPA*), a *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*<sup>31</sup> de 1980 (CERCLA), conhecida como *Superfund*, foi aprovada para tratar os locais de resíduos perigosos abandonados nos Estados Unidos. A lei foi subsequentemente alterada pela *Superfund Amendments and Reauthorization Act* de 1986 (SARA)<sup>32</sup>.

Ainda conforme o site da EPA<sup>33</sup>, o *Cercla Superfund* destina-se a financiar as despesas da Agência de Proteção Ambiental Norte-Americana em medidas de recuperação de áreas abandonadas, quando os eventuais responsáveis não podem ser localizados ou identificados, ou ainda quando não tem condição de fazer a recuperação ambiental. Posteriormente, a agência pode obter o ressarcimento das despesas em caso de condenação judicial do responsável.

O FDD diferentemente do *Cercla Superfund* não vincula a execução dos seus recursos a uma ou mais agências ou órgãos do governo, tanto que aprova projetos de organizações não governamentais. Porém, nada impediria do FDD, na questão ambiental, e desde que não tivesse contingenciado seus recursos, de financiar a recuperação de áreas degradadas nas mesmas condições do *Cercla Superfund* (áreas degradadas abandonadas, sem responsável

30 Disponível em: <<https://www.epa.gov/regulatory-information-topic/regulatory-information-topic-land-and-cleanup#superfund>>. Acesso em 07 maio 2017.

31 Lei Compreensiva de Resposta, Compensação e Responsabilidade Ambiental (tradução nossa).

32 Lei de Emendas e Reautorização do *Superfund* (tradução nossa).

33 Disponível em: <<https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-comprehensive-environmental-response-compensation-and-liability-act>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

conhecido ou localizado, etc.).

Outrossim, o fato do FDD receber recursos de condenações judiciais e de multas administrativas, conduz, segundo nosso entendimento que será esclarecido à frente, a consequências jurídicas distintas. Havendo, no caso das condenações judiciais na seara ambiental, uma vinculação da aplicação dos recursos com o dano que os originou, o mesmo não se dando com os recursos oriundos de multa administrativa, que poderiam ser utilizados para a finalidade mencionada no parágrafo anterior.

Como se vê, em relação aos recursos do FDD oriundos de condenações judiciais, há maior semelhança com o *fluid recovery fund* e, no tocante aos recursos decorrentes de multas administrativas, haveria mais semelhança com o *Cercla Superfund*. Assim, concordamos com Dellore (2005) quando afirma que o FDD é “um novel instituto, sem paralelos específicos no direito alienígena”, pois incorpora elementos de fundos distintos.

### 3.2 ORIGEM DOS RECURSOS DO FDD

No tocante à origem dos valores recebidos, conforme o § 2º do art. 1º da Lei 9.008/1995, o FDD é constituído por recursos que não advêm apenas de condenações judiciais em indenização pecuniária previstas no art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, art. 100 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e art. 2º, § 2º, da Lei 7.913/89, mas, igualmente, de multas cominadas judicialmente (art. 11 da Lei n. 7.347/85) ou administrativamente (art. 57 e seu parágrafo único do CDC e 84 da Lei nº 8.884/1994, hoje art. 28, § 3º, da Lei 12.529/2011), doações, rendimentos de suas aplicações e outras receitas que vierem a ser destinadas ao mesmo.

Assim, apenas parte dos recursos do FDD são oriundos de indenizações por responsabilidade civil. Em verdade, a grande maioria dos recursos do fundo federal decorrem de multas administrativas impostas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), nos termos do art. 84 da Lei 8.884/1994, atualmente art. 28, § 3º, da Lei 12.529/2011. Vejamos a seguinte tabela com a origem dos recursos do FDD no ano de 2016:

#### RECURSOS FDD 2016

Fonte	Valores (R\$)
Condenações Judiciais - meio ambiente	2.732.991,28

Condenações Judiciais - consumidor	594.691,42
Condenações Judiciais - bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico	4.974,02
Condenações Judiciais - qualquer outro interesse difuso ou coletivo	10.212.008,28
Multas e indenizações - deficientes	16.512,20
Multas – CDC - consumidor	369.705,48
Indenizações – CDC - consumidor	402.186,62
Mercado mobiliário	64.000.000,00
Infração à ordem econômica	694.108.802,11
Multas legislação prevista – auto de infração	2.431.378,33
Outras Receitas (sorteios de instituições filantrópicas)	11.261,02
Outras Receitas (doações de pessoas físicas e jurídicas)	149.976,99
<b>Total</b>	<b>775.034.487,75</b>

Fonte: Ministério da Justiça/CFDD<sup>34</sup>

Conforme se observa da tabela supra, no ano de 2016, 89,56% dos recursos do FDD foram oriundos de multas por infração à ordem econômica aplicadas pelo CADE, nos termos da Lei 12.529/2011. Essa situação não difere dos anos anteriores, em que as multas aplicadas pelo CADE foram responsáveis por 77,44% (2010), 73,65% (2011), 80,06% (2012), 76,36% (2013), 87,91% (2014) e 93,02% (2015), conforme tabelas com a arrecadação consultadas no site do Ministério da Justiça<sup>35</sup>.

Esses números impressionam e serão considerados quando do próximo tópico relativo à destinação dos recursos, notadamente no que diz com a obrigatoriedade ou não desses valores reverterem necessariamente para tutela da ordem econômica.

Ainda no plano da análise da origem dos recursos, há dúvida se o FDD também deveria receber recursos oriundos dos Termos de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC), previstos no § 6º do art. 5º da Lei da Ação Civil Pública.<sup>36</sup>

34 Disponível no site do Ministério da Justiça: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 12 maio 2017.

35 Disponível no site do Ministério da Justiça: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 12 maio 2017.

36 Art. 5º [...]

[...]

§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

A questão chegou a ser deliberada pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e no âmbito do próprio Conselho Gestor do FDD. Nesse sentido, verifica-se, na ata da 160ª Reunião Ordinária do CFDD, havida em dezembro de 2012, que foi noticiado pelo conselheiro Marcus da Costa Ferreira, representante do Instituto de Política e Direito do Consumidor/Brasilcon, o arquivamento de reclamação disciplinar que tinha por objeto verificar supostas faltas disciplinares praticada por membros do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado do Amapá, relacionadas à celebração de termos de ajustamento de conduta com a empresa MMX – Amapá Mineração Ltda., em que não se vislumbrou a obrigatoriedade de depósito de valores pagos em virtude de TACs ao FDD (BRASIL, 2012).

Na ata em referência não ficava claro quem havia deliberado pelo arquivamento da reclamação disciplinar, mas estava implícito que era o CNMP, pois envolvia tanto o Ministério Público Federal quanto o Estadual. Posteriormente, isso é confirmado na ata da 162ª Reunião Ordinária, realizada em abril de 2013, quando a questão é retomada, sendo deliberado que o referido conselheiro iria elaborar um documento sobre o assunto para ser submetido ao plenário do CFDD (BRASIL, 2013). Da leitura de atas posteriores não verificamos essa deliberação pelo plenário.

Sobre o assunto, o art. 13, *caput*, da Lei 7.347/85, fala em condenação, o que não ocorre em TAC onde o que há é um acordo, assim, em princípio não haveria na Lei da Ação Civil Pública determinação para que condenações em dinheiro fixadas em TAC devessem, necessariamente, ser direcionadas ao FDD. Parte da doutrina rebate esse argumento sob a alegação de que o dispositivo que trouxe a possibilidade da celebração de TAC (§ 6º do art. 5º), foi incluído na Lei 7.347/85 pelo Código de Defesa do Consumidor de 1990, portanto, quando redigido o citado art. 13, presente na redação original da lei, o mesmo não tinha como considerar a existência de TAC, por isso referiu apenas condenação. (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005; ).

É um argumento consistente, mas, então, é de estranhar que não tenha havido a atualização do *caput* do art. 13 quando da inclusão do § 2º desse mesmo art. 13 pela Lei 12.288/2010, específico para os danos por ato de discriminação étnica, que menciona expressamente *condenação* ou *acordo* que importe em prestação em dinheiro. Sem a alteração do *caput* no momento oportuno, termina parecendo que o § 2º do art. 13 é a exceção que confirma a regra.

De qualquer modo, ainda que o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública englobasse o

TAC, entendemos que, como já exposto na subseção 2.5, o direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88) ou direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, conjugado com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além do disposto no art. 83 do CDC, aplicável ao microsistema do processo coletivo, impõem que se admita a previsão de prestação pecuniária que não seja destinada ao FDD caso se verifique que é providência mais adequada à tutela do interesse difuso em comento. Se assim entendemos em relação aos pedidos e respectiva condenação em ACP, pela mesma razão esse entendimento se aplica em sede de TAC, vez que, em ambos, é almejado o mesmo desiderato, a formação de título executivo para reparação do dano ambiental.

Assim, nada impede que em TACs ambientais seja incluída obrigação de pagamento em dinheiro que não reverta ao FDD, mas sim, por exemplo, a algum fundo de aparelhamento da fiscalização ambiental.

### 3.3 DESTINAÇÃO LEGAL DOS RECURSOS DO FDD

Conforme o § 1º do art. 1º da Lei 9.008/1995, o FDD destina seus recursos para a reparação dos danos causados a diferentes interesses difusos e coletivos, *in verbis*:

Art. 1º [...]

§ 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela [Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985](#), tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

A reparação de danos aos interesses difusos tutelados é também a destinação prevista na Lei da Ação Civil Pública quando determina, no seu art. 13<sup>37</sup>, que as condenações em dinheiro revertam aos fundos federal ou estaduais, sendo *os recursos destinados à reconstituição dos bens lesados*.

A Lei n. 9.008/1995 prevê uma vinculação da aplicação dos recursos com a natureza da infração ou do dano causado, conforme se extrai do seu § 3º do art. 1º:

---

37 Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

§ 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo **especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado**, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

(grifo nosso)

O parágrafo único do art. 7º do Decreto n. 1.306/1994 é mais incisivo, dispondo expressamente que os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível. Vejamos:

Art. 7º Os recursos arrecadados serão distribuídos para a efetivação das medidas dispostas no artigo anterior e suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou de dano causado.

Parágrafo único. **Os recursos serão prioritariamente aplicados na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível.** (grifo nosso)

Como já mencionado, o referido decreto continua regulamentando o FDD naquilo que não contrariar a Lei 9.008/1995.

Na seara ambiental, nos casos de dano irrecuperável, que ensejam a indenização em dinheiro (compensação por equivalente pecuniário), obviamente esta não servirá para recuperar o dano que a originou, pois o mesmo, como referido é irrecuperável. Nesses casos, a indenização pecuniária ao FDD deveria reverter para a região onde ocorreu o dano, de forma a ensejar recuperação de outras áreas ou viabilizar recursos para atividades de educação ou fiscalização ambiental. O mesmo se pode dizer em relação aos danos interinos (melhor esclarecidos no capítulo 4) e aos danos morais coletivos.

Assim, há uma obrigação legal de que os recursos sejam aplicados no local ou região onde o dano ambiental ocorreu e fez, ou ainda continua fazendo, sentir seus efeitos.

Diga-se que, em sede de responsabilidade civil derivada de condenações judiciais, essa previsão legal (contida na Lei 7.347/1985, na Lei 9.008/1995 e no Decreto n. 1.306/1994) de prioridade na aplicação dos recursos na reparação específica do dano causado encontra ressonância no princípio da proteção integral e, na seara ambiental, no dever constitucional imposto ao Poder Público de defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Contudo os recursos que aportam no FDD oriundos de condenações judiciais não estão tendo sua destinação vinculada ao dano ambiental original, seja pelo contingenciamento

de recursos que será analisado no próximo tópico (subseção 3.4), seja porque, na prática, não tem sido feita essa vinculação entre o dano e o local de aplicação dos recursos.

Quanto a este último ponto, basta uma análise dos editais lançados para seleção de projetos para os anos de 2017 e 2018 para se verificar que não há qualquer condicionante no tocante ao local de aplicação dos recursos estar vinculado à origem destes. Os editais apenas elegem como critério de priorização a diversidade regional dos projetos, conforme item 6.3.2, V, “a”, do Edital de Chamamento Público CFDD nº 01, de 05 de maio de 2017 (BRASIL; 2017).

Outrossim, apesar da referência feita no § 1º do art. 1º da Lei 9.008/1995 à finalidade de reparação de danos, o § 3º desse mesmo art. 1º, já transcrito supra, amplia a destinação dos recursos do fundo federal, não restringindo-a à reparação de danos, mas prevendo a aplicação dos valores em medidas de cunho educativo, científico, informativo e de apoio aos órgãos responsáveis pelas políticas públicas relativas aos diferentes interesses difusos e coletivos.

Questão interessante diz com a vinculação ou não dos recursos do FDD oriundos de multas administrativas. O assunto tem importância proporcional aos valores que as multas administrativas representam para a totalidade de recursos recebidos pelo fundo federal.

Como esclarecido na subseção 3.2 supra, as multas oriundas do CADE representam, desde o ano de 2010, mais de 70% de todos os valores recebidos pelo FDD, chegando a mais de 90% no ano de 2015. Esses números impressionam e obrigam, considerando a natureza jurídica distinta da multa, à conclusão diversa da adotada em relação aos recursos oriundos de condenações judiciais.

Os recursos que se originam de multas por infração à ordem econômica (cartéis, *dumping*, etc.) não precisam ser necessariamente aplicados em medidas educativas, científicas e informativas afetas à ordem econômica ou aos seus órgãos de proteção, pois parece que, pelo volume desses recursos, seriam bem melhor utilizados se distribuídos para atendimento aos diversos interesses difusos e coletivos tutelados pelo fundo.

O mesmo não se pode dizer em relação às verbas decorrentes de condenações judiciais em indenizações pecuniárias, haja vista que, como já mencionado, trata-se de obrigação destinada à reparação do dano, em consonância com o princípio da reparação integral, que vigora quando se está tratando da responsabilidade civil.

As multas, que compõem a maior parte das receitas do FDD, podem ter destinação

desvinculada da origem, como já ocorre, vez que a sua função precípua não é a reparação do dano, finalidade da responsabilidade civil e de outras medidas administrativas<sup>38</sup>, mas sim a sanção ao infrator, buscando alcançar os objetivos de prevenção geral e especial. As multas aplicadas pelo CADE importam em somas altíssimas exatamente para atender esses objetivos, pois lidam com grandes grupos econômicos. A aplicação da multa, por si só, atende à finalidade de prevenção geral e especial, já a destinação do recurso dentro do FDD deve considerar as demandas por recursos para tutela de interesses difusos que chegam ao Conselho Gestor do Fundo.

A título de exemplo, a aplicação de recursos do FDD oriundos de multas administrativas do CADE pode atender um dos objetivos para a criação desse tipo de fundo que é viabilizar a reparação de danos a interesses coletivos *lato sensu*<sup>39</sup> naquelas hipóteses em que o causador do dano não foi identificado ou não tem condições financeiras de reparar o dano causado. Isso é extremamente pertinente aos danos ambientais, os quais podem ser de grande monta, envolvendo cifras para sua recuperação que superam em muito a capacidade financeira dos infratores.

É o caso do imenso dano ambiental causado pela mineração de carvão no sul de Santa Catarina, com a poluição por efluentes ácidos de todos os cursos d'água existentes onde realizada a atividade, além de outros danos ambientais. Em que pese terem sido condenadas as empresas em mais de uma ACP ajuizada pelo MPF, na fase de cumprimento da sentença, uma das empresas condenadas, Carbonífera Criciúma S/A, tornou-se insolvente, tendo sido deferido seu pedido de recuperação judicial.

Ademais, o dano ambiental possui uma característica muito peculiar, que somente se

---

38 Há penalidades administrativas, diversas da multa, que possuem função de reparação do dano, como ocorre, por exemplo, no direito ambiental com a sanção de demolição de obra, prevista no art. 72, inc. VII, da Lei n. 9.605/98. No direito da concorrência, se verificam sanções administrativas destinadas a reparar o dano, como é o caso dos incisos V a VII, do art. 38, da Lei 12.529/2011.

39 Sobre as espécies do gênero interesses coletivos *lato sensu*, encontram-se definidas pelo art. 81 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - **interesses ou direitos difusos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - **interesses ou direitos coletivos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - **interesses ou direitos individuais homogêneos**, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

intensifica com o desenvolvimento tecnológico: há danos que apenas serão descobertos no futuro, seja porque ainda não há instrumentos para sua detecção, desconhecendo-se o risco da atividade, seja porque são cumulativos e seus efeitos são diferidos para momento distinto do tempo da atividade que os causou. Esse tipo de dano pode vir a ser constatado quando já não mais é possível identificar o causador ou quando o mesmo já não mais existe (falecimento da pessoa física ou extinção da pessoa jurídica responsável).

Portanto, como esclarecido, existe obrigação de vinculação da destinação dos recursos aos danos que os originaram nas hipóteses de indenizações judiciais decorrentes da responsabilidade civil, havendo, contudo, discricionariedade<sup>40</sup> na destinação dos recursos oriundos de multas administrativas, notadamente quando se verifica que a aplicação integral do recurso com base na infração de origem importaria em tutela deficiente dos demais interesses difusos.

Os recursos de multas administrativas podem servir, no campo ambiental, para viabilizar a execução de projetos de recuperação em áreas cujo degradador é desconhecido ou já não mais existe, ou, em existindo, não possui condições financeiras para arcar com a reparação integral do dano.

### 3.4 CONTINGENCIAMENTO E SEU IMPACTO NA EFETIVIDADE DO FDD

Estabelecidas as finalidades pelas quais foi instituído o FDD, veremos no presente tópico que o referido fundo federal não tem sido efetivo no cumprimento das mesmas. Apesar da receita sempre crescente do FDD, o mesmo não tem sido capaz de atender as demandas por recursos para execução de projetos para tutela de interesses difusos e coletivos. O maior problema, sem dúvida, é o contingenciamento, com fundamento no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>41</sup>, dos recursos do FDD para assegurar as metas de superávit primário do Governo Federal.

---

40 Aqui não adentramos na análise da discricionariedade quanto a aplicar ou não os recursos nas finalidades legais do FDD (questão do contingenciamento, objeto do tópico seguinte), mas sim assentamos a discricionariedade para aplicação dos recursos das multas nos diferentes interesses difusos tutelados ainda que não estejam na origem da infração que ensejou a multa.

41 Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Isso é reconhecido pelo órgão executivo do FDD, conforme se extrai, claramente, do seu Relatório de Gestão do Exercício de 2015 (BRASIL, 2016, p. 28-29, grifo nosso):

O volume de projetos apresentados aumenta a cada ano, devido, principalmente, a divulgação do FDD, e ao trabalho desenvolvido pelos convenentes. Porém, **o número de projetos apoiados está aquém do ideal, tomando-se por base a relação entre recursos aplicados e arrecadação do Fundo.** É bem verdade que os recursos não advêm diretamente da conta do FDD, e sim do orçamento do Ministério da Justiça, mas quanto maior a execução, melhores são as chances de nos próximos anos haver uma implementação nos recursos.

Porém, **o contingenciamento financeiro sistemático ano após ano vem reduzindo o número de projetos apoiados.** Situação preocupante vem ocorrendo na elaboração e na execução orçamentária, pois as Unidades que dispõem de receitas diretamente arrecadadas (fonte 150) e receitas vinculadas (fontes 118, 174, 175, etc), vem sendo compelidas gradativamente a formarem montantes superavitários em função da diferença entre a estimativa de arrecadação de receitas e o limite monetário efetivamente concedido para o financiamento das suas despesas anuais, repercutindo assim sobremaneira na formação da chamada Reserva de Contingência na própria Unidade Orçamentária. Esta situação é recorrente devido aos limites monetários para elaboração e execução do orçamento serem inferiores ao total estimado e arrecadado das receitas, gerando assim superávits anuais. **Quando é solicitada liberação de parte dos recursos da Reserva de Contingência prevista no orçamento do FDD, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF/MP simplesmente nega, justificando a inexistência de espaço fiscal para aumentar as despesas discricionárias.**

Veja-se a parte final do trecho transcrito, onde é mencionado que tem sido negados os pedidos para descontingenciamento, sob a alegação de inexistência de espaço para aumentar as despesas discricionárias. Neste ponto, surge uma questão a ser respondida: até que ponto a recuperação de bens lesados em decorrência de condenações judiciais, portanto da responsabilidade civil reconhecida em juízo, é despesa discricionária? Antes de responder a essa pergunta, vamos ilustrar melhor a gravidade do cenário de restrição orçamentária que vem passando o FDD, trazendo alguns dados do ano de 2015, para o qual já foi elaborado o relatório de gestão (ainda não está acessível no site do Ministério da Justiça o relatório de 2016).

Conforme consta no Relatório de Gestão do Exercício de 2015 do FDD, houve empenho de recursos na ordem de R\$ 3.833.440,00 (BRASIL, 2016, p. 13), sendo que a arrecadação nesse mesmo ano foi de R\$ 563.326.342,06, conforme tabela acessada no site do Ministério da Justiça<sup>42</sup>. Ou seja, **apenas 0,68% dos recursos arrecadados pelo FDD foram aplicados nas finalidades do fundo.**

---

42 Disponível no site do Ministério da Justiça: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 12 maio 2017.

E essa situação decorre do contingenciamento efetuado pela União em relação aos recursos do FDD, o que tem impedido o fundo de atender a demanda das organizações da sociedade civil e de órgãos públicos por recursos para executar projetos em prol da defesa de interesses difusos e coletivos.

Nesse sentido, em 2013, de 507 cartas-consulta para seleção de projetos, foram selecionados 45 projetos como prioritários, mas apenas 13 foram efetivamente conveniados naquele ano. Em 2014, de 699 propostas de trabalho/cartas-consulta para seleção de projetos, houve seleção de 36 projetos como prioritários e somente 22 conveniados. Em 2015, de 526 propostas de trabalho/cartas-consulta para seleção de projetos, foram selecionados 29 projetos como prioritários, mas apenas 11 efetivamente conveniados em 2015. (BRASIL, 2016, p. 28).

Colocando, lado a lado, a importância arrecadada<sup>43</sup> (conforme tabelas extraídas da página do FDD no site do Ministério da Justiça<sup>44</sup>) e os projetos apoiados financeiramente dos anos de 2003 a 2015 (BRASIL, 2016, p. 29), é possível ver que, salvo alguns anos, é inversamente proporcional. Ou seja, quanto mais é arrecadado pelo FDD, menos se investe nos seus objetivos, em razão do contingenciamento dos recursos. Vejamos a tabela respectiva:

<b>Ano</b>	<b>Arrecadação (R\$)*</b>	<b>Nº de Projetos Apoiados</b>
2003	3.656.386,00	36
2004	5.215.806,00	34
2005	4.223.215,85	31
2006	11.377.709,29	23
2007	29.966.549,71	42
2008	72.758.068,56	37
2009	49.716.227,52	29
2010	30.814.409,52	45
2011	41.462.227,35	30
2012	57.012.619,56	16

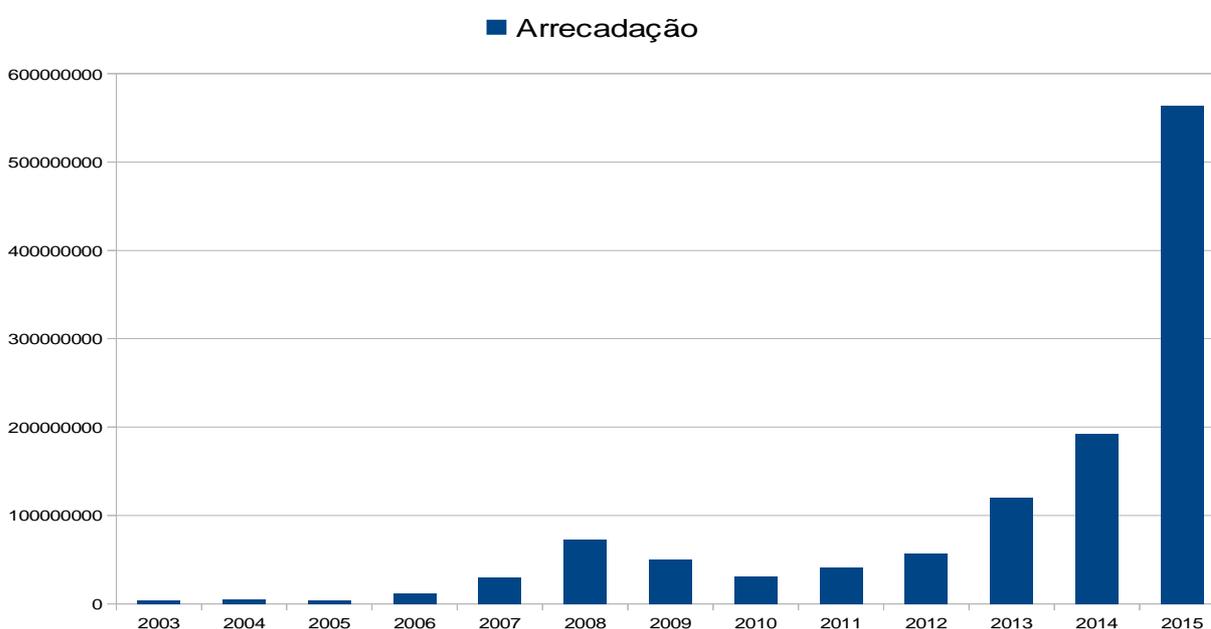
43 Consideramos a arrecadação decorrente de multas, indenizações, sorteios e doações. Não foram consideradas outras receitas, tais como decorrentes de devolução de saldos de convênios de exercícios anteriores.

44 Disponível no site do Ministério da Justiça: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 12 maio 2017.

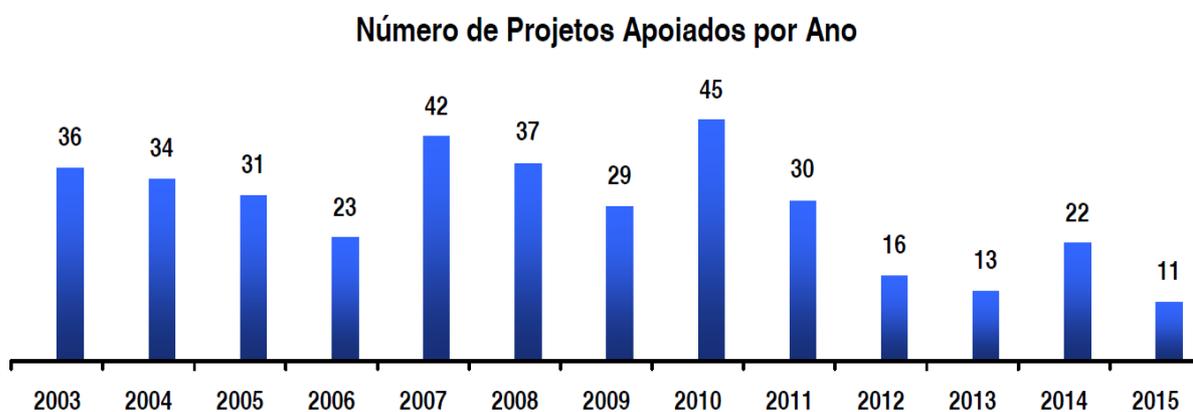
2013	120.288.753,13	13
2014	192.354.624,49	22
2015	563.326.342,06	11

\* Os dados de arrecadação de 2010 e 2014 divergem da tabela inicial existente na página do FDD no site do Ministério da Justiça, que engloba a arrecadação de diversos anos. Assim é, pois extraímos as informações das tabelas específicas para cada ano, igualmente disponível na mesma página, informação que reputamos mais confiável.

A inversão proporcional fica mais evidente na conversão dos dados da tabela para a forma de gráfico, conforme se pode observar dos seguintes gráficos:



Fonte: Elaborado pelo autor com base em tabela de arrecadação anual constante no site do Ministério da Justiça, disponível em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 05 jul. 2017.



Fonte: Relatório de Gestão do Exercício de 2015 do FDD (BRASIL, 2016, p. 29)

Veja-se a gravidade da situação que vem sendo vivenciada pelo FDD nos últimos anos. Em 2005, o fundo federal arrecadou R\$ 4.223.215,85 e apoiou 31 projetos; dez anos depois, em 2015, tendo arrecadado a vultosa soma de R\$ 563.326.342,06, apoiou apenas 11 projetos. Os gastos com os 31 projetos em 2005 superaram a casa dos quatro milhões<sup>45</sup>, enquanto que em 2015 não chegaram a essa cifra; sendo que, se considerarmos a inflação durante esses 10 anos que separam as duas datas (78% pelo INPC de 31.12.2005 a 31.12.2015<sup>46</sup>), veremos que, em 2005, foi aplicado quase o dobro do que em 2015, mas com uma receita (já considerando a inflação) inferior a 2% da receita recebida em 2015.

O contingenciamento dos recursos do FDD tem sido tão intenso nos últimos anos que se pode dizer que o fundo federal hoje existe apenas simbolicamente, pois está longe de atender a demanda por recursos para projetos na defesa de interesses difusos que chegam até o mesmo.

Aqui retomamos o questionamento feito anteriormente: a recuperação de bens lesados em decorrência de condenações judiciais, portanto da responsabilidade civil reconhecida em juízo, é despesa discricionária?

A resposta deve ser negativa como já adiantado acima no tópico da *destinação legal dos recursos*. Nesse sentido, não existe uma discricionariedade da Administração Federal para decidir se irá ou não aplicar os recursos de condenações judiciais nas finalidades do FDD, pois tais recursos objetivam a concretização da responsabilidade civil, mediante a indenização pecuniária de danos que deverá reverter para reparação dos próprios bens lesados ou adoção de medidas para maior proteção dos interesses difusos respectivos.

Pensemos na hipótese de danos interinos relativos ao tempo de 30 anos em que uma grande área de Mata Atlântica secundária, em estágio avançado de regeneração, ficou devastada, sem poder prestar seus serviços ecossistêmicos, tempo este que se estende entre a data do dano e o momento em que a floresta finalmente alcançou o estágio de regeneração que possuía no momento do desmate. Em virtude desse dano interino, pode o Magistrado, em dada ação civil pública, valer-se da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) para condenar os degradadores, além da recuperação ambiental, à indenização pecuniária destinada ao FDD por esse dano interino irrecuperável. Esses recursos, nos termos do princípio da reparação integral, interpretado em conjunto com o art. 225 da Constituição Federal, e de

---

45 Conforme relatório de gestão obtido no site do Ministério da Justiça, disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/relatorios-de-gestao/2005gestao.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2017.

46 Cálculo realizado no o site <http://calculoexato.com.br/>

acordo com o art. 13 da Lei 7.347/85, § 3º do art. 1º da Lei n. 9.008/1995 e parágrafo único do art. 7º do Decreto n. 1.306/1994, acima referidos, teriam que ser aplicados em projetos ambientais vinculados ao dano que originou os recursos, prioritariamente na região onde ocorreu a degradação e, não havendo projetos para a região ou em defesa da Mata Atlântica, no mínimo, em prol da proteção e defesa do meio ambiente.

Se os recursos são integralmente desviados para finalidade diversa (contingenciamento), estão sendo afrontados os mencionados princípios e regras jurídicas, daí não se poder falar em discricionariedade quanto à decisão de aplicar ou não os recursos das indenizações para proteção dos interesses difusos e coletivos lesados. É o mesmo que utilizar recursos destinados ao pagamento de precatórios para finalidade de contingenciamento e atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Da mesma forma, no caso do FDD, o contingenciamento está importando em descumprimento às condenações judiciais, pois o recurso é enviado ao FDD para que seja destinado à reparação *lato sensu* do direito difuso ou coletivo cuja violação ensejou a condenação e a respectiva arrecadação, e não para serem desviados ao Tesouro para comporem o superávit primário do Governo Federal.

Nesse sentido, ainda que grande parte dos recursos do FDD sejam oriundos das multas administrativas aplicadas pelo CADE, há uma parcela considerável que decorre de indenizações judiciais e que é bem superior aos valores que estão sendo aplicados. Por exemplo, no ano de 2015, foram arrecadados R\$ 30.444.365,84 de indenizações judiciais<sup>47</sup> e aplicados em projetos R\$ 3.833.440,00 (BRASIL, 2016, p. 13). Mesmo que consideremos a arrecadação do ano anterior para comparar com os projetos apoiados no ano seguinte, o resultado não é tão diferente, pois, em 2014, a arrecadação do FDD decorrente de indenizações judiciais ficou em R\$ 12.822.992,33.

O certo é que, qualquer ano que se analise, os recursos aplicados na execução de projetos para atender às finalidades do FDD são sempre inferiores aos recursos arrecadados em virtude de condenações judiciais.

Esse é, sem dúvida, o fato mais grave constatado durante a pesquisa para a presente monografia, pois importa em, na prática, transformar o FDD em um fundo de faz de conta, a conhecida legislação-álibi<sup>48</sup>, em que o governo brasileiro pode bradar, em alto e bom som, que

---

47 Tabela de arrecadação disponível no site do Ministério da Justiça: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 12 maio 2017.

48 Sobre a legislação-álibi escreve Neves (2007, p. 36-41, grifo nosso):

“(…) O legislador, muitas vezes sob pressão direta do público, elabora diplomas normativos para satisfazer as expectativas dos cidadãos, sem que com isso haja o mínimo de condições de efetivação das respectivas

dispõe de um fundo destinado à recuperação de bens lesados e defesa dos interesses difusos e coletivos, tanto quanto ocorre em outros países. Mas o FDD, com seus 11 projetos apoiados em 2015, cada um em valor não superior a R\$ 350.000,00, e com a quase totalidade dos seus recursos desviados para o caixa único do Governo Federal está totalmente desvirtuado das finalidades para as quais foi criado.

Neste ano de 2017, já foram lançados os editais<sup>49</sup> para seleção de projetos para 2017 e 2018, sendo que, novamente, cada projeto não poderá ultrapassar o valor de R\$ 350.000,00. Trata-se de quantia muito baixa para determinados projetos, notadamente para recuperação de áreas degradadas, que, exatamente por isso, não serão apresentados.

No plano do direito ambiental, objeto deste trabalho, uma limitação a projetos no valor máximo de R\$ 350.000,00 retira do FDD a sua natureza de ser um fundo destinado à reconstituição de bens lesados, notadamente com aquele objetivo, anteriormente mencionado, de recuperar áreas degradadas de autoria indefinida ou cujo autor já não exista ou não possua recursos financeiros suficientes para a recuperação ambiental. Exemplo disso é, mais uma vez, o caso da mineração de carvão em Santa Catarina, onde os danos provocados por cada mineradora são gravíssimos e demandam milhões de reais para sua recuperação, no entanto, como já referido, existe mineradora que se tornou insolvente, sendo hipótese típica de utilização de recursos do FDD, nos termos da sua finalidade legalmente prevista. Contudo, a execução de projetos no importe máximo de R\$ 350.000,00, por óbvio, não teria a menor utilidade na recuperação dos bens ambientais lesados pela aludida atividade minerária.

Destarte, dentro do escopo deste trabalho, que é a responsabilidade civil (aqui não está sendo analisada a legalidade do contingenciamento dos recursos decorrentes de outras fontes, tais como multas), o contingenciamento de recursos oriundos de condenações judiciais – recursos estes que, se não aplicados em um ano devido ao contingenciamento, não voltam mais para o FDD – deve ser visto como afronta ao art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, ao § 3º do art. 1º da Lei 9.008/1995 e ao parágrafo único do art. 7º do Decreto n. 1.306/1994, bem como ao princípio da reparação integral, e, especificamente para as condenações ambientais, ao art. 225 da Constituição Federal.

---

normas. A essa atitude referiu-se Kindermann com a expressão 'legislação-álibi'. **Através dela o legislador procura descarregar-se de pressões políticas ou apresentar o Estado como sensível às exigências e expectativas dos cidadãos.** (...) A legislação-álibi decorre da tentativa de dar aparência de uma solução dos respectivos problemas sociais ou, no mínimo, da pretensão de convencer o público das boas intenções do legislador. Como se tem observado, ela não apenas deixa os problemas sem solução, mas além disso obstrui o caminho para que eles sejam resolvidos.”

49 Disponíveis em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2017-2018>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

### 3.5 TRANSPARÊNCIA E PRESTAÇÃO DE CONTAS À SOCIEDADE

No plano do controle social e da transparência, não se encontra na página inicial do Ministério da Justiça um link para o FDD, como ocorre com diversas outras temáticas de competência daquele ministério. E isso ocorre porque as informações do FDD estão dentro da página da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), que está hospedada dentro da página do Ministério da Justiça. A vinculação do FDD ao SENACON foi uma decisão da Administração Federal, mas que não é deduzida logicamente das normas que instituíram o FDD, pois o fundo não é restrito à área do consumidor, mas abrange diversos interesses difusos e coletivos. Por essa razão, quem procura pela página do FDD dentro do site do Ministério da Justiça não irá procurar o FDD dentro da página da SENACON, onde a mesma se encontra.

De qualquer sorte, a dificuldade de acesso direto fica minimizada na medida em que é possível acessar a página do FDD através dos sites de busca *google* e *yahoo* simplesmente colocando como expressão de busca o nome do fundo federal. Como essa será a forma mais usual de busca pelo fundo federal, não se verifica prejuízo no acesso à página do FDD.

Quando iniciamos a presente pesquisa, acessado o site do Ministério da Justiça em 11 de maio de 2017, somente havia as atas de 2004 a 2013, sendo que as mesmas ficavam hospedadas no link *decisões dos conselhos* na página inicial do ministério (não ficavam na página do FDD), razão pela qual, na mesma data, comunicamos o fato à conselheira Mariane Guimarães de Mello Oliveira, que representa o MPF junto ao FDD, sendo que, acessando o site em 19 de maio 2017, constatamos que já haviam sido incluídas as atas de 2014, 2015 e 2016.

Posteriormente, acessando o site do Ministério da Justiça em 08 de junho de 2017, verificamos que foram incluídas as atas na página do próprio FDD, o que torna mais acessível à população, desde que procurando o FDD através das páginas de busca mencionadas e não diretamente no site do Ministério da Justiça. É de se destacar a celeridade com que a representante do MPF e os servidores do FDD resolveram a questão da localização e ausência de atas.

Atualmente, é possível obter na página do FDD, as seguintes informações: atas de reunião, o nome dos conselheiros, dados básicos dos projetos conveniados de 1999 a 2016, a arrecadação desde 2005 até o corrente ano, os relatórios de gestão de 2005 a 2015,

informações para recolhimentos de valores ao fundo, legislação, editais para seleção de projetos e os respectivos resultados. Não foram encontradas informações para viabilizar o contato com o FDD, tais como e-mail ou telefone.

No tocante à prestação de contas à sociedade, se mostra inexistente. Aqui não me refiro à prestação de contas formal, contábil e financeira, mas sim ao oferecimento ao público de informações esclarecendo qual a efetividade do FDD para a tutela dos interesses difusos e coletivos, esclarecendo os resultados obtidos com os projetos apoiados. Extraí-se do Relatório de Gestão do Exercício de 2015 (BRASIL, 2016, p. 24):

### 3 - Acompanhamento e Avaliação:

Os procedimentos de análise e acompanhamento deverão incluir a visita de técnicos da Secretaria-Executiva do CFDD no local de desenvolvimento do projeto apoiado, além do exame detalhado dos relatórios técnico e financeiro que compõem as prestações de contas parcial e final.

O processo de supervisão, acompanhamento e avaliação permanentes têm como objetivo contribuir para o bom desenvolvimento do projeto. Uma avaliação final, realizada após a conclusão, objetiva colher dados e informações sobre os produtos obtidos e aferir os impactos do desenvolvimento sobre o meio ambiente, a sociedade e as instituições beneficiárias.

Além do acompanhamento pela Secretaria Executiva do CFDD, os projetos poderão ser fiscalizados/auditados, a qualquer tempo, por técnicos da Controladoria Geral da União – CGU e pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

### 4 - Prestação de Contas:

É comprovação, pelo conveniente, da utilização dos recursos recebidos e o atendimento do objeto pactuado em instrumento próprio.

Apesar da referência acima transcrita de que “uma avaliação final, realizada após a conclusão, objetiva colher dados e informações sobre os produtos obtidos e aferir os impactos do desenvolvimento sobre o meio ambiente, a sociedade e as instituições beneficiárias”, o certo é que o resultado dessa avaliação final não é disponibilizado na página do FDD.

Sobre a execução dos projetos, o que se encontra na página do FDD, dentro da SENACON, é apenas uma referência sucinta ao objeto dos diversos projetos, a entidade responsável, o número do convênio e os valores globais para execução dos mesmos<sup>50</sup>. Também não se verifica do Relatório de Gestão do Exercício de 2015 do FDD (BRASIL, 2016) qualquer avaliação dos projetos executados.

Assim, procede a crítica feita por Dellore (2005, p. 132) no sentido de que a

---

<sup>50</sup> Disponível em: <<http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/projetos-conveniados>>. Acesso em: 08 jun. 2017.

prestação de contas existente no FDD é apenas financeira, não havendo uma avaliação da efetividade dos projetos, até para saber se projetos que adotam uma determinada linha de atuação devem continuar sendo financiados.

De qualquer sorte, o simples fato do fundo apoiar, em um ano, 11 projetos no valor, cada um, de não mais do que R\$ 350.000,00, tratado-se de um fundo federal, em um país de dimensões continentais, já é prova mais do que cabal de que o FDD não possui efetividade no cumprimento de sua finalidade legal.

Cabe, agora, abrir um capítulo que abordará especificamente a incompatibilidade do FDD com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado focado sob o prisma da responsabilidade civil ambiental.

#### **4 INCOMPATIBILIDADE DA INDENIZAÇÃO PARA O FDD COM O DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. SOLUÇÕES POSSÍVEIS**

Como desenvolvemos nos primeiros dois capítulos, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição Federal, pressupõe, para que tenha efetividade, que se busque, primeiro, prevenir os danos ambientais e, na hipótese de virem a ocorrer, que os mesmos sejam reparados.

A reparação deve privilegiar medidas destinadas à restauração ou recuperação no local do dano (reparação *in situ*), vez que o meio ambiente precisa retornar o mais próximo possível do seu *status quo ante* exatamente para que possam ser restabelecidos os processos ecológicos então existentes e os serviços ecossistêmicos anteriormente prestados.

##### **4.1 IMPOSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO *IN SITU*: PRIMEIRA OPÇÃO**

Se não for possível a reparação *in situ*, então a medida mais adequada é a compensação por equivalente ecológico, a fim de que uma outra área próxima da degradada venha prestar os serviços ecossistêmicos que não mais podem ser providos pela área irrecuperável.

Pensemos em um vasto manguezal às margens de um rio, tal vegetação realizava diversos serviços ecossistêmicos, por exemplo, funcionava como um filtro biológico “em que bactérias aeróbias e anaeróbias trabalham a matéria orgânica e a lama promove a fixação e a inertização de partículas contaminantes, como os metais pesados” (BRASIL, 2001, p. 12).

Em havendo a destruição desse manguezal para construção de casas ou viveiros de carcinicultura, o mesmo deixará de prestar seus serviços ecossistêmicos, além de serem interrompidos os processos ecológicos que naquele *habitat* se realizavam.

A responsabilidade civil ambiental, portanto, deverá buscar, prioritariamente, a reparação *in situ* (restauração ou recuperação *stricto sensu*, distinção já esclarecida supra na subseção 2.5) do manguezal desmatado, a fim de, com isso, restabelecer igualmente os processos ecológicos anteriormente existentes e os serviços ecossistêmicos que eram prestados, assegurando o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Na hipótese de ser impossível a reparação *in situ*, deve-se buscar uma compensação

por equivalente ecológico o mais perto possível do local do dano, a fim de que aqueles serviços ecossistêmicos que foram perdidos possam ser retomados de outra forma. Por exemplo, com o plantio de mangue em área contígua a que foi desmatada, a fim de que essa nova área de manguezal possa substituir os serviços prestados pela área de mangue que foi destruída e que não poderá ser restaurada/recuperada, executando assim o trabalho de filtragem dos poluentes do curso d'água que deixou de ser realizada pelo manguezal desmatado.

Uma aproximação inicial do problema conduz à conclusão de que a indenização para o FDD não pode ser considerada como a primeira opção em caso de impossibilidade de reparação *in situ*, notadamente em virtude das características do aludido fundo federal em que a aplicação dos recursos, na prática, não está vinculada ao local ou região onde ocorreu o dano que ensejou a receita (subseção 3.3 supra). Não se podendo olvidar, ainda, da questão do contingenciamento, que está impedindo que o FDD realize sua finalidade institucional (subseção 3.4 supra).

Essa opção pela indenização ao FDD no lugar da compensação por equivalente ecológico conduz à afronta ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao princípio da reparação integral, vez que se está optando por condenar o infrator a pagar uma indenização ao FDD que não irá reverter em medidas tendentes a restabelecer, ainda que em local próximo, os serviços ecossistêmicos não mais providos pela área irrecuperável.

Voltando ao exemplo do manguezal, é o mesmo que, em sendo irrecuperável a área de manguezal destruída ao longo de um dado curso d'água, ao invés de optar pelo plantio de mangue em área equivalente próxima da área degradada (compensação por equivalente ecológico), optar pela condenação do infrator a pagar indenização ao FDD, indenização esta que, dificilmente, retornará em restabelecimento de serviços ecossistêmicos para aquele mesmo curso d'água. Não terá havido, de forma alguma, reparação integral no presente caso, tampouco se estará assegurando à coletividade que depende da qualidade daquele rio o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A primeira conclusão, portanto, é de que a impossibilidade de reparação *in situ* somente deve conduzir a pedido de indenização ao FDD se não for possível a compensação por equivalente ecológico. Entendimento em contrário importa em afronta ao art. 225 da Constituição Federal e ao princípio da reparação integral.

#### 4.2 IMPOSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO *IN SITU*: SEGUNDA OPÇÃO

Há situações, contudo, em que é impossível a reparação *in situ* e, igualmente, se verifica incabível ou de difícil execução a compensação por equivalente ecológico. Exemplo é o caso de pesca ou caça predatória. Nessas hipóteses, o mais comum é se verificar pedido de indenização ao FDD. Da mesma forma que na situação anteriormente relatada, a indenização ao FDD nesses casos não atenderá o art. 225 da CF/88, tampouco o princípio da reparação integral, pelo simples fato de que, como já destacado acima, os recursos do FDD oriundos de indenizações judiciais não tem sido aplicados nas finalidades do fundo diante do contingenciamento e, quando aplicados, não se destinam ao local ou região do dano. Assim, os serviços ecossistêmicos prejudicados pela pesca ou caça predatórias, ainda que procedente a ação civil pública, não seriam, nem mesmo parcialmente, restabelecidos.

Nesses casos, o importante é a condenação do infrator em compensação conglobante, consistente em custear, por exemplo, cursos destinados às colônias de pescadores para educá-los a respeito do prejuízo que os mesmos terão futuramente com a manutenção de práticas que conduzem à sobreexploração de pescados comerciais ou doar equipamentos destinados à fiscalização da pesca ou da caça na região onde se deu o ilícito. O que não deve existir é a opção entre pedir a compensação conglobante ou a indenização ao FDD. Em situações como essa, no contexto atual, a opção pela indenização ao FDD consiste em optar por não assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em desacordo com o disposto no art. 225 da CF/88.

Ainda como segunda opção, temos o pedido de indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a financiar a execução de projetos ambientais para a região atingida.

Aqui cumpre reiterar o que afirmado na subseção 2.5 supra, o pedido de indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo não viola o art. 13 da Lei da Ação Civil Pública, pois a interpretação conforme a Constituição da norma processual conduz ao entendimento de que podem ser utilizados os instrumentos processuais mais adequados para a tutela do direito material violado, que, no caso do presente estudo, é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em estando ciente de que a indenização pecuniária ao FDD não reverterá em prol da região atingida objeto de um dado processo, o autor da ACP pode optar por requerer que a

indenização pecuniária seja depositada em conta vinculada ao juízo para ser destinado a execução de projetos ambientais para a área afetada. Não é outra a conclusão que se pode extrair do direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88) ou direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, conjugado com o direito previsto no art. 225 da Constituição Federal; sendo amparada ainda pelo art. 83 do CDC, aplicável à ACP e ao TAC por força do art. 21 da Lei 7.347/85.

Desta forma, a conclusão trazida anteriormente deve ser acrescida para fazer constar que a impossibilidade de reparação *in situ* somente deve conduzir a pedido de indenização ao FDD se não for possível a compensação por equivalente ecológico, primeira opção, ou houver óbice à compensação conglobante ou ao pedido de indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a financiar a execução de projetos ambientais para a região atingida, segunda opção.

#### 4.3 DANOS INTERINOS E DANOS MORAIS COLETIVOS

Agora, cumpre analisar algumas questões específicas envolvendo a responsabilidade civil ambiental, notadamente a indenização dos danos interinos e dos danos morais coletivos.

Ainda que passível de ser realizada a reparação *in situ*, é possível se falar em cumulação com os diversos tipos de compensação relativamente ao chamado dano interino ou intermediário, que é exatamente o dano causado à sociedade no período que medeia o ato comissivo ou omissivo danoso e a efetiva recuperação ambiental, esse dano passado é irrecuperável, daí a necessidade da compensação.

Sobre a possibilidade de cumulação da obrigação de fazer, consistente na recuperação do dano ambiental, com a compensação do dano interino/intermediário (sempre irrecuperável), também chamado de “lucros cessantes ambientais”, o argumento é muito bem trabalhado no voto condutor do Relator, Ministro Herman Benjamin, no Recurso Especial n. 1.198.727-MG (BRASIL. STJ, 2012):

A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida da forma mais ampla possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo.

A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de

cunho futuro, irreparável ou intangível.

**Essa *degradação transitória, remanescente ou reflexa* do meio ambiente inclui:** a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= *dano interino ou intermediário*), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= *dano residual ou permanente*), e c) o *dano moral coletivo*.

Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o *proveito econômico* do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a *mais-valia ecológica ilícita* que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).

Consoante se extrai do acórdão supra, há que se compensar o dano irreparável<sup>51</sup> consistente no tempo em que o meio ambiente ficou degradado e não pôde cumprir sua função na prestação à sociedade de importantes serviços ecossistêmicos.

Como mencionou o Ministro Herman Benjamin no julgado, existe um dano passado consistente no:

prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= *dano interino ou intermediário*).

Esse dano ambiental passado ou intermediário não é reparado pela recuperação ambiental da área degradada. Essa recuperação ambiental só importa em reparação para o futuro, é dizer, a partir do momento em que a mesma é concluída. A compensação busca a reparação para o período em que o meio ambiente foi mantido degradado. Daí a cumulação como única forma de assegurar o princípio da reparação ambiental integral.

Essa mesma orientação foi reafirmada pelo Superior Tribunal de Justiça, agora em setembro de 2016, quando do julgamento do Recurso Especial n. 1.255.127/MG (Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/08/2016, DJe 12/09/2016). É de se destacar que esse mesmo entendimento já se fazia presente no âmbito daquela Corte desde período bem anterior, como se observa do julgamento havido, no ano de 2005, no Recurso Especial n. 605.323-MG (1ª Turma, Relator para o acórdão Min. Teori Albino Zavascki, DJ 17-10-2005).

---

<sup>51</sup> Preferimos o termo *dano irreparável* a *dano irreparável*, pois, dentro da sistematização descrita na subseção 2.5, todo dano é reparável, nem que seja mediante indenização pecuniária.

Cumpra registrar que, apesar da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido da insuficiência da reparação *in situ* quando presentes danos interinos, não é essa a hermenêutica que tem preponderado nos julgamentos havidos no Tribunal Regional Federal (TRF) da 4ª Região, que tem concluído, através das suas duas Turmas de Direito Administrativo, na direção de que a indenização pecuniária (referem somente essa forma de compensação, pois foi o requerido nas Ações Cíveis Públicas analisadas) deve ocorrer apenas nos casos em que a recuperação *in situ*, denominada de reparação *in natura* nos julgados, mostre-se inviável tecnicamente ou insatisfatória<sup>52</sup>. Ou seja, o TRF da 4ª Região não vem reconhecendo os danos interinos, o que tem ensejado recursos às instâncias superiores por parte do Ministério Público Federal. Apenas em situações excepcionalíssimas, e não como regra como tem acontecido nos julgados do TRF – 4ª Região, é possível se pensar em afastar a responsabilidade pelos danos interinos. É o caso dos demandados hipossuficientes, para os quais a reparação *in situ* já é extremamente gravosa.

No plano do direito comparado, a necessidade de compensação dos danos interinos é reconhecida pela Comunidade Europeia, que a denomina de *reparação compensatória*, conforme pode ser comprovado pelos itens 1.c) e 1.1.3, do Anexo II, da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia:

1. Reparação de danos causados à água, às espécies e habitats naturais protegidos

A reparação de danos ambientais causados à água, às espécies e habitats naturais protegidos é alcançada através da restituição do ambiente ao seu estado inicial por via de reparação primária, complementar e compensatória, sendo:

a) Reparação "primária", qualquer medida de reparação que restitui os recursos naturais e/ou serviços danificados ao estado inicial, ou os aproxima desse estado;

52 **EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AMBIENTAIS. FIXAÇÃO DE INDENIZAÇÃO. DESNECESSIDADE.** 1. Este caso trata de danos ambientais decorrentes de supressão de vegetação nativa secundária em 01 ha de área. 2. **Em sendo possível a reparação do dano ambiental mediante a reversão da condição da área degradada ao seu estado anterior, não é necessária a condenação ao pagamento de indenização**, porque este não é o primordial objetivo da ação civil pública, que visa à concretização da tutela específica de reparação do dano. 3. Neste caso, é possível a recuperação da área mediante o cumprimento da obrigação de fazer. 4. Apelação improvida. (TRF4, AC 5000001-09.2010.404.7207, QUARTA TURMA, Relator CANDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, juntado aos autos em 09/06/2017) (grifo nosso)

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DANO AMBIENTAL. DEMOLIÇÃO DE EDIFICAÇÃO DE VERANEIO. PRAD. OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.** 1. Comprovados os danos causados ao meio ambiente com a edificação, erigida em um ecossistema especialmente protegido, sendo que a área em questão também possui valioso patrimônio arqueológico, mantém-se sentença que condenou à demolição do imóvel, utilizado para veraneio, e à realização do pertinente PRAD, não havendo falar na sua regularização. 2. **O desfazimento da obra e a recuperação ambiental, por si só, já se revelam suficientemente gravosos, razão pela qual, em homenagem aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, a fixação cumulativa de pena pecuniária como forma de indenização complementar somente é cabível em casos excepcionais, ante a impossibilidade de recuperação da área ou as peculiaridades do caso concreto.** Precedentes jurisprudenciais. (TRF4, AC 5000283-15.2013.404.7216, TERCEIRA TURMA, Relator FERNANDO QUADROS DA SILVA, juntado aos autos em 09/02/2017) (grifo nosso)

b) Reparação "complementar", qualquer medida de reparação tomada em relação aos recursos naturais e/ou serviços para compensar pelo facto de a reparação primária não resultar no pleno restabelecimento dos recursos naturais e/ou serviços danificados;

c) **Reparação "compensatória", qualquer acção destinada a compensar perdas transitórias de recursos naturais e/ou de serviços verificadas a partir da data de ocorrência dos danos até a reparação primária ter atingido plenamente os seus efeitos;**

.....  
 .....

Objectivos da reparação compensatória

1.1.3. **Devem ser realizadas acções de reparação compensatória para compensar a perda provisória de recursos naturais e serviços enquanto se aguarda a recuperação.** Essa compensação consiste em melhorias suplementares dos habitats naturais e espécies protegidos ou da água, quer no sítio danificado quer num sítio alternativo. Não consiste numa compensação financeira para os membros do público.

Diga-se que essa compensação pelo dano interino não precisa se dar através de indenização pecuniária, podendo muito bem ser por equivalente ecológico (na Diretiva da CE acima transcrita somente é aceita a compensação por equivalente ecológico). Nesse sentido, nas ações civis públicas ajuizadas pelo subscritor, na condição de membro do Ministério Público Federal na Procuradoria da República em Natal/RN, sempre era requerido na petição inicial o plantio do manguezal na área degradada e, igualmente, em área equivalente como uma forma de compensação pelo dano interino<sup>53</sup>. Contudo, o que tem se visto das ações civis públicas propostas na Justiça Federal da 4ª Região (RS, SC e PR), pelo Ministério Público Federal e mesmo pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), é quase sempre o pleito pela indenização pecuniária para reparação do dano interino<sup>54</sup>.

53 Além do pedido de retirada dos viveiros de camarão da área de mangue e recuperação da vegetação no local, deduzíamos o pedido de compensação pelos danos interinos, conforme exemplo seguinte, extraído de nossa petição inicial na Ação Civil Pública n. 0002868-48.2007.4.05.8400 (2007.84.00.002868-7) que tramitou junto à 4ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, presente em todas as ACPs semelhantes:

“Ante o exposto, requer o Ministério Público Federal:

.....

f) seja, ao final, julgada a ação procedente para:

f.1) condenar a ré na obrigação de fazer consistente em recuperar a área degradada, procedendo a retirada dos viveiros das áreas de manguezal e de margem da lagoa (APP), e realizando o replantio da vegetação nativa;

f.2) como forma de compensar o período em que o meio ambiente foi utilizado de forma indevida e sob pena de enriquecimento ilícito da ré, condená-la na obrigação de fazer consistente em, **além da obrigação mencionada no item anterior**, realizar o plantio de mangue e de mata ciliar em área equivalente à desmatada, conservando o manguezal e a mata ciliar que vierem a surgir a partir deste plantio;”

54 Ao menos é o que a nossa experiência nos últimos dois anos e meio junto à Procuradoria Regional da República na 4ª Região tem mostrado, bem como pode ser observado na relação de ACPs e respectivos

Aqui vale o que afirmado supra, diante da forma como os recursos do FDD estão sendo aplicados (valores ínfimos diante do contingenciamento e não vinculados ao local do dano), os danos interinos/intermediários (lucros cessantes ambientais), irrecuperáveis que são, devem ser objeto de reparação civil mediante, precipuamente, a compensação por equivalente ecológico ou, como segunda opção, a compensação conglobante ou o pedido de indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a financiar a execução de projetos ambientais para a região atingida, já referido na subseção anterior.

Além do dano interino, que será devido mesmo que haja a reparação *in situ*, igualmente remanescerão os chamados danos morais coletivos (previstos expressamente no art. 1º da Lei 7.347/85), os quais, de regra, tem importado em pedido de indenização pecuniária destinada ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

Da mesma forma, entendemos que os danos morais coletivos ensejam, precipuamente, medidas de compensação destinadas à região afetada. Basta pensar no desastre ambiental de Mariana/MG, com a degradação da bacia hidrográfica do rio Doce até a foz no Estado do Espírito Santo pelos rejeitos da mineradora Samarco oriundos do rompimento da sua barragem de contenção. Na hipótese dos danos morais coletivos, notórios nesse caso, serem objeto de indenização para o FDD na ação civil pública ajuizada, muito provavelmente nenhum centavo reverteria à região afetada por esse gravíssimo desastre ambiental.

Obviamente, estaria havendo afronta ao art. 225 da Constituição Federal e ao princípio da reparação integral. Tenho certeza que ninguém irá duvidar que a reparação dos danos morais, nesse caso, somente se dará se revertida a indenização para as populações diretamente afetadas pelo desastre. Não é diferente nos demais casos, apenas se torna mais visível neste em virtude da dimensão do dano ambiental.

No caso da aludida ACP ajuizada contra a mineradora Samarco, um dos pedidos feitos pelo Ministério Público Federal foi, além de medidas de compensação por equivalente ecológico, a indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo com a finalidade de custear a execução de projetos ambientais para a região afetada pelo desastre ambiental. Nesse caso, pelo menos, não foi feito qualquer pedido de indenização ao FDD.

#### 4.4 SOLUÇÕES POSSÍVEIS

Destarte, é possível concluir que, diante do quadro atual do FDD, em que a maior parte dos recursos oriundos de condenações judiciais não são aplicados e, quando são, isso se dá em local diverso da degradação, qualquer dano ambiental, seja principal (quando não possível a reparação *in situ*), interino ou moral, deve ser objeto de pedido de reparação mediante compensação por equivalente ecológico ou conglobante, ou ainda indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a ser aplicada na região afetada. Pelas mesmas razões, isso se aplica às providências exigidas em sede de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC).

Contudo, esse entendimento não vem sendo adotado em diversas ações civis públicas analisadas pelo subscritor no âmbito da Justiça Federal na 4ª Região (relação amostral no Anexo A), presumindo-se que o mesmo ocorre nas demais regiões. Analisando-se as causas pelas quais há opção pela indenização ao FDD quando seria possível as outras medidas compensatórias, acreditamos que os motivos são: a) a previsão legal existente e a suposição equivocada de que o FDD efetivamente sirva para recomposição de bens lesados; b) ausência de orientação ao membro, que na maioria das vezes não trabalha apenas com a matéria ambiental, quanto aos critérios de priorização entre as diversas medidas de reparação do dano ambiental; c) a maior facilidade de execução do julgado em se tratando de condenação em indenização pecuniária destinada ao FDD, pois, superada a definição do valor a ser pago pelo infrator (o aspecto mais difícil), será executada uma obrigação de pagar quantia certa, o que não traz maiores complicadores. Neste ponto, as demais medidas de reparação ambiental importam em obrigações que, não resta dúvida, ensejarão maiores dificuldades, até mesmo de ordem técnica (existência ou não de área equivalente disponível, definição de quais medidas conglobantes a serem realizadas, etc.), porém são medidas mais adequadas do que a indenização ao FDD. A própria obrigação de pagar quantia certa vinculada à conta do juízo para financiar projetos destinados à região atingida é bem mais complexa, pois a utilização do recurso depende de fiscalização do Ministério Público.

A soma dessas causas, provavelmente, motiva a escolha pelos membros do Ministério Público, principal autor de ações civis públicas ambientais, da indenização pecuniária ao FDD ao invés da compensação por equivalente ecológico, da compensação conglobante ou da indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo para financiar a execução de projetos para a área atingida, quando impossível a reparação *in situ* ou nos casos

de danos interinos e morais coletivos.

Ocorre que essa aparente opção, como já esclarecido acima neste capítulo, em verdade, não existe, pois a Constituição Federal está a exigir que o pedido de indenização pecuniária destinada ao FDD em caso de responsabilidade civil ambiental seja subsidiário em relação às demais medidas de reparação do dano ambiental.

Em sendo assim e considerando que o Ministério Público deve estar preparado para bem cumprir o seu papel de instituição responsável constitucionalmente pela defesa do meio ambiente (art. 129, inc. III, da CF/88), quando for inviável a reparação *in situ* e nos casos de danos interinos e morais, seus membros devem ser orientados para buscar, como primeira opção, a compensação por equivalente ecológico e, como segunda opção, a compensação conglobante ou a indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo para financiar a execução de projetos para a área atingida. Mas, para tanto, os membros do Ministério Público devem ter à disposição as informações necessárias (cartilhas, pareceres técnicos, etc.) para auxiliá-los na execução respectiva.

Diga-se que as definições técnicas de como deverá ocorrer a compensação por equivalente ecológico e conglobante podem ser obtidas pelo *Parquet* junto ao seu próprio corpo técnico de analistas ambientais ou mediante consulta aos órgãos ambientais respectivos. De certa forma, não é muito diferente do que se faz necessário para permitir a execução da reparação *in situ*. O mesmo se dá em relação à aplicação dos valores recolhidos à conta do juízo, que, em verdade, após adimplidos, serão convertidos em compensação por equivalente ecológico e conglobante.

Outrossim, uma maior proximidade do membro do Ministério Público com os órgãos ambientais responsáveis pela fiscalização ou instituições de ensino na área da educação ambiental, podem facilitar em muito os pedidos específicos alusivos à compensação conglobante.

Porém, o mais importante é uma política institucional que favoreça a substituição dos pedidos de indenização pecuniária ao FDD, hoje prevalentes, por pedidos de compensação por equivalente ecológico e conglobante (obrigações de fazer, não fazer e de dar), ou por pedidos de indenização pecuniária à conta vinculada ao juízo (obrigação de pagar quantia certa).

No âmbito do MPF, pois nossa análise ficou restrita ao fundo federal, seria de todo conveniente que a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão (responsável pela orientação dos

membros na área ambiental) emita enunciado nesse sentido, concomitante com a criação de um Grupo de Trabalho (GT) para centralizar informações a respeito das diversas possibilidades de compensação ambiental.

O GT seria o ponto de convergência dos membros para saber das suas necessidades nessa questão, bem como conhecer suas boas práticas, disseminando-as entre os demais (p. ex. com a elaboração e disponibilização de modelos de pedidos em ACP ambiental), além de conversar com os demais órgãos públicos ou entidades privadas no nível nacional, para viabilizar uma atuação conjunta, vez que as compensações por equivalente ecológico e conglobante, dependem dessa interação.

Por outro lado, o FDD está a merecer uma atenção especial por parte do MPF, sendo imperioso que se adotem medidas judiciais ou extrajudiciais para tentar viabilizar o referido fundo federal, cuja finalidade está intimamente relacionada com as finalidades institucionais do Ministério Público no que tange à defesa dos interesses difusos e coletivos. Sendo a principal medida relacionada com a impossibilidade de contingenciamento dos recursos oriundos de condenações judiciais, sem prejuízo de um aprofundamento na análise quanto à regularidade desse contingenciamento em relação aos valores oriundos de multas ou outras fontes. Sem recursos, impossível ao FDD atender minimamente às finalidades pelas quais foi legalmente instituído.

## 5 CONCLUSÃO

Esse estudo buscou responder se as indenizações pecuniárias destinadas ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos em ações civis públicas ambientais asseguram efetividade ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cumprindo o princípio da reparação integral no âmbito da responsabilidade civil ambiental. Chegamos à resposta para a questão formulada, mas igualmente para outras questões correlatas que surgiram ao longo de nossa pesquisa.

Após o cotejo analítico entre os recursos recebidos e os valores que, de fato, eram destinados para atender às finalidades do FDD na tutela de interesses difusos e coletivos, restou evidente que o referido fundo federal, hoje, exerce papel meramente simbólico, sendo uma representação imperfeita do fundo pretendido pelo art. 13 da Lei da Ação Civil Pública.

O contingenciamento dos recursos do FDD pela União tem consumido a quase totalidade dos valores destinados ao fundo. No ano de 2015, o último com dados disponíveis de aplicação dos recursos, houve empenho na ordem de R\$ 3.833.440,00 (três milhões, oitocentos e trinta e três mil, quatrocentos e quarenta reais), sendo que a arrecadação nesse mesmo ano foi de R\$ 563.326.342,06 (quinhentos e sessenta e três milhões, trezentos e vinte e seis mil, trezentos e quarenta e dois reais e seis centavos). Ou seja, apenas 0,68% dos recursos arrecadados pelo FDD foram aplicados nas suas finalidades institucionais. Nos anos imediatamente anteriores não foi muito diferente. Em verdade, o contingenciamento só vem aumentando.

No mesmo ano de 2015, foram apoiados apenas 11 projetos, cada um em valor não superior a R\$ 350.000,00. Isso, em um fundo de âmbito nacional destinado à defesa dos mais diversos interesses difusos em um país de dimensões continentais, é a prova definitiva do mencionado caráter simbólico do FDD.

Ademais, foi possível constatar que não existe qualquer vinculação da aplicação dos recursos com o dano que os originou, seja no tocante à localização do dano, seja no tocante à temática.

No que diz com o contingenciamento em comento e com a aplicação desvinculada do dano originário, concluímos que não podem incidir sobre recursos oriundos de condenações em indenização judiciais em ações civis públicas ambientais, vez que tais recursos destinam-se à reparação integral de um dado dano ambiental no âmbito da responsabilidade civil. Se os

recursos são integralmente desviados para finalidade diversa (contingenciamento ou aplicação desvinculada do dano originário), estão sendo afrontados o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88) e o princípio da reparação integral que busca lhe conferir efetividade, bem como o texto legal do art. 13 da Lei 7.347/85, do § 3º do art. 1º da Lei 9.008/1995 e do parágrafo único do art. 7º do Decreto n. 1.306/1994.

Essa situação, contudo, difere no que tange aos recursos oriundos de multas administrativas, cuja função é essencialmente punitiva e não de reparação do dano. Daí a maior discricionariedade na aplicação desse tipo de recurso, nada impedindo, p. ex., que os recursos decorrentes de multas administrativas aplicadas pelo CADE, sejam destinados para, além de outros interesse difusos, projetos de recuperação ambiental em áreas cujo degradador é desconhecido ou já não mais existe, ou, em existindo e sendo conhecido, não possui condições financeiras para arcar com a reparação integral do dano, nos moldes do que é feito no *Cercla Superfund*, fundo ambiental norte-americano.

Fica em aberto, porém, pois não foi objeto deste estudo, o exame da possibilidade de contingenciamento em relação a essas verbas decorrentes de multas, que, ao longo dos anos, representam mais de 70% dos recursos do fundo.

Por outro lado, em uma análise amostral de ações civis públicas ajuizadas na Justiça Federal da 4ª Região (abrangendo os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), que, provavelmente, não deve ser diferente de outras regiões, verificamos que, na maior parte das ações, quando irreparável o dano *in situ*, ou nos casos de danos interinos (lucros cessantes ambientais) e danos morais coletivos, tem sido feito pedido para indenização ao FDD.

Ressalva deve ser feita em relação a ações envolvendo grandes danos ambientais (p. ex., ACP sobre a mineração de carvão em subsolo no sul do Estado de Santa Catarina e ACP no caso do acidente de Mariana/MG, envolvendo a degradação por rejeitos de mineração na bacia hidrográfica do rio Doce, nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, esta a única ACP pesquisada fora da 4ª Região), nas quais, talvez pela especialização dos Procuradores na matéria e pelo contato com a dimensão do dano, não foram feitos pedidos de indenização ao FDD.

Juntando as duas constatações – forma como o FDD está aplicando seus recursos e a existência de pedidos de indenização ao FDD em ações civis públicas ambientais –, resta evidente a necessidade de mudanças para que as condenações em ACPs ambientais cumpram

seu objetivo de reparação integral do dano, assegurando a efetividade do direito fundamental previsto no *caput* do art. 225 da CF/88.

Abordando as diferentes modalidades de reparação do dano ambiental e sistematizando-as dentro de uma ordem de priorização, ficou clara a possibilidade de ser alterada a forma como estão sendo feitos os pedidos em ACPs ambientais, evitando os pedidos de condenação em indenização pecuniária ao FDD.

Neste ponto, diante do quadro atual do FDD, em que a maior parte dos recursos oriundos de condenações judiciais não são aplicados e, quando são, isso se dá em local diverso da degradação, concluímos que qualquer dano ambiental, seja principal (quando não possível a reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*), interino (lucros cessantes ambientais) ou moral coletivo, deve ser objeto de pedido de reparação mediante compensação por equivalente ecológico ou conglobante (obrigações de fazer, não fazer ou dar coisa), ou ainda de pedido de indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a ser aplicada na região afetada (obrigação de pagar quantia). Pelas mesmas razões, isso se aplica às obrigações exigidas em sede de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta.

De salientar que, mesmo dentre as medidas compensatórias diferentes da indenização ao FDD, deve ser seguido um critério de priorização de forma a assegurar a maior efetividade possível ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, se inviável a reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*, então a medida mais adequada é a compensação por equivalente ecológico, a fim de que uma outra área próxima da degradada venha prestar os serviços ecossistêmicos que não mais podem ser providos pela área irrecuperável.

Contudo, não sendo possível a compensação por equivalente ecológico, devem ser deduzidos pedidos para condenação em compensação conglobante ou indenização pecuniária para conta vinculada ao juízo destinada a ser aplicada na região afetada.

Ainda que o art. 3º da Lei da Ação Civil Pública disponha que a mesma terá por objeto condenação em dinheiro ao FDD ou em obrigações de fazer e não fazer, vemos como possível, igualmente, as condenações em obrigação de dar coisa (normalmente presentes na compensação conglobante) e pagar quantia vinculada ao juízo destinadas a serem aplicadas na região afetada. Tal entendimento vem amparado no direito fundamental de acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, da CF/88) ou direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, conjugado com o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e com o

consequente princípio da reparação integral; extraindo-se ainda do art. 83 do CDC, aplicável à ACP e ao TAC por força do art. 21 da Lei 7.347/85. Isto porque, o processo deve ser instrumento para a efetivação do direito material violado e não empecilho para tanto.

Concluimos que são três as causas pelas quais, em muitas ACPs ajuizadas pelo MPF, não tem sido adotada a priorização de medidas de reparação do dano acima referida, a saber: **a)** a previsão legal existente e a suposição equivocada de que o FDD efetivamente sirva para recomposição de bens lesados; **b)** ausência de orientação ao membro, que na maioria das vezes não trabalha apenas com a matéria ambiental, quanto aos critérios de priorização entre as diversas medidas de reparação do dano ambiental; **c)** a maior facilidade de execução do julgado em se tratando de condenação em indenização pecuniária destinada ao FDD, pois, superada a definição do valor a ser pago pelo infrator (o aspecto mais difícil), será executada uma obrigação de pagar quantia certa ao fundo federal, o que traz menores complicadores do que as demais medidas compensatórias, as quais, por buscarem cumprir o objetivo de melhoria ambiental da região atingida, demandam conhecimentos técnicos e execução diferenciada.

Essa mesma realidade, provavelmente, também está se dando em ações civis públicas ambientais ajuizadas por outros legitimados, como constatamos em algumas ACPs ajuizadas pelo IBAMA, relacionadas no Anexo.

Exatamente por isso, finalmente, foram sugeridas medidas para que se crie uma política institucional no MPF que favoreça – nos casos de impossibilidade de reparação *in situ*/recuperação *lato sensu*, de danos interinos e de danos morais coletivos – a substituição dos pedidos de indenização pecuniária ao FDD em ações civis públicas ou TAC, hoje prevalentes, por pedidos de compensação por equivalente ecológico e conglobante, ou por pedidos de indenização pecuniária à conta vinculada ao juízo destinada a ser aplicada na região afetada.

O presente estudo pode, igualmente, servir como subsídio para novas reflexões destinadas a repensar o próprio Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, a fim de conferir ao mesmo os meios necessários para que possa atender à finalidade de reconstituição de bens lesados e defesa de direitos difusos e coletivos para a qual foi criado.

## REFERÊNCIAS

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2012,
- BARACHO JÚNIOR, José Alfredo de Oliveira. **Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.
- BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BENJAMIN, Herman. Introdução ao direito ambiental brasileiro. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: RT, n. 14, abr./jun., 1999.
- BETIOL, Luciana Stocco. **Responsabilidade civil e proteção ao meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BOBBIO, Norberto. **L'età dei diritti**. Torino: Einaudi, 1997.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. **Ata da 160ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF, dez. 2012.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. **Ata da 162ª Reunião Ordinária**. Brasília, DF, abr. 2013.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria Nacional do Consumidor. **Relatório de Gestão do Exercício de 2015**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/Arrecadacao>>. Acesso em: 12 maio 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos. **Editais de Chamamento Público CFDD nº 01/2017**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/selecao-de-projetos-2017-2018>>. Acesso em: 07 jun. 2017.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. **Pagamentos por serviços ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**. Brasília, DF, 2011.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Rio de Janeiro. **Manguezais: educar para proteger**. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa\\_pnla/arquivos/manguezais.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/arquivos/manguezais.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2017.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CAPRA, Fritjof. **A Teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996.
- DELLORE, Luiz Guilherme Pennacchi. Fundo federal de reparação de direitos difusos

(FDD): aspectos atuais e análise comparativa com institutos norte-americanos. **Revista de direito ambiental**. São Paulo: RT, n. 38, abr./jun., 2005.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 11. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

JARDIM, Mariana Heilbuth. **Pagamentos por serviços ambientais na gestão de recursos hídricos: o caso do município de Extrema – MG**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2010.

JUSTIÇA indiana declara Ganges e Yamuna “seres vivos” com direitos. **Agência EFE**, Nova Délhi, 21 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.efe.com/efe/brasil/sociedade/justi-a-indiana-declara-ganges-e-yamuna-seres-vivos-com-direitos/50000246-3214338>>. Acesso em: 04 maio 2017.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. 7. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2015.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARINONI, Luiz Guilherme; **Curso de processo civil: teoria geral do processo**. São Paulo: RT, v. 1, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz. **Curso de processo civil: processo de conhecimento**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, v. 2, 2007.

MEADOWS, Dennis et al. **The limits to growth**. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT. **Ecosystems and human well-being: synthesis**. Washington, DC: Island Press, 2005. Disponível em: <<http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2017.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2014.

MILARÉ, Édís; SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v. 38, abr./jun. 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. São Paulo: RT, v. 2, abr./jun. 1996.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

PINHO, Hortênsia Gomes. **Prevenção e reparação de danos ambientais: as medidas de reposição natural, compensatórias e preventivas e a indenização pecuniária**. Rio de Janeiro:

GZ Editora, 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Instituições de direito ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

SANSEVERINO, Paulo de Tarso Vieira. **Princípio da reparação integral**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito ambiental**: introdução, fundamentos e teoria geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

STEIGLEDER, Anelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. 2. ed., rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

WHANGANUI, el río en Nueva Zelanda que tiene los mismos derechos que una persona. **BBC Mundo**, 16 mar. 2017. Disponível em: <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-39291759>>. Acesso em: 04 maio 2017.

## LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA CONSULTADAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal n. 1.306, de 09 de novembro de 1994. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D1306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1306.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 3.071, de 1º de janeiro de 1916. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.797, de 10 de julho de 1989. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7797.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 7.913, de 7 de dezembro de 1989. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7913.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7913.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.884, de 11 de junho de 1994. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8884.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8884.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.008, de 21 de março de 1995. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9008.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9008.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111428.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.288, de 20 de julho de 2010. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112288.htm)>. Acesso em: 24

jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. **Planalto**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 24 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 605.323 – MG (2003/0195051-9)**. Recurso Especial. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Brasília - DF, 18 ago. 2005. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1963534&num\\_registro=200301950519&data=20051017&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1963534&num_registro=200301950519&data=20051017&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 1.198.727 - MG (2010/0111349-9)**. Recurso Especial. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília - DF, 14 ago. 2012. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=13806316&num\\_registro=201001113499&data=20130509&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=13806316&num_registro=201001113499&data=20130509&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **1.307.938 - GO (2012/0014346-7)**. Recurso Especial. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Brasília - DF, 16 jun. 2014. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1305955&num\\_registro=201200143467&data=20140916&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1305955&num_registro=201200143467&data=20140916&formato=PDF)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Resp nº 1.255.127-MG (2011/0091499-0)**. Recurso Especial. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília - DF, 18 ago. 2016. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=63502292&num\\_registro=201100914990&data=20160912&tipo=5&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=63502292&num_registro=201100914990&data=20160912&tipo=5&formato=PDF)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3540-MC/DF**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília - DF, 1º set. 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=2311268>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 5000001-09.2010.4.04.7207/SC**. Apelação Cível. Relator: Des. Cândido Alfredo Silva Leal Júnior. Porto Alegre, 7 jun. 2017. Disponível em: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41497015217684981113788822351&evento=41497015217684981113940207383&key=0513c78fe7a537b1b226e353161cfd9e4ae9e00845a060477838600190809f64](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41497015217684981113788822351&evento=41497015217684981113940207383&key=0513c78fe7a537b1b226e353161cfd9e4ae9e00845a060477838600190809f64)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 5000283-15.2013.4.04.7216/SC**. Apelação Cível. Relator: Des. Fernando Quadros da Silva. Porto Alegre, 7 fev. 2017. Disponível em: <[https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=41486656687350041027352977554&evento=41486656687350041027353113308&key=cb60fd1f0c3ce7b24a8dd3fd2324f64e85fc5cf8081bcc50970e9e2aeb89d9e3](https://eproc.trf4.jus.br/eproc2trf4/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=41486656687350041027352977554&evento=41486656687350041027353113308&key=cb60fd1f0c3ce7b24a8dd3fd2324f64e85fc5cf8081bcc50970e9e2aeb89d9e3)>. Acesso em: 02 jul. 2017.

COMUNIDADE EUROPEIA. Diretiva 2004/35/CE, de 21 de abril de 2004. **Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia**. Disponível: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0035&from=PT>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

EQUADOR. **Constituição da República Federativa do Equador de 2008**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/repositorio/cms/portalStfInternacional/newsletterPortalInternacionalFoco/anexo/ConstituicaoDoEquador.pdf>>. Acesso em: 04 maio 2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Portaria MJ n. 1.488, de 15 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/direitos-difusos/anexos/portaria-mj-ndeg-1-488-agosto-de-2008.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2017.

## ANEXO A – Relação de ações civis públicas e respectivos pedidos<sup>55</sup>:

### 1) Processo nº 5006075-38.2012.4.04.7101

Ação ajuizada em 28 de julho de 2000.

Dano ambiental: Poluição da Lagoa dos Patos, no município de Rio Grande/RS, por bombeamento de mistura ácida oriunda do navio Bahamas.

Pedido: Requerida a recuperação dos danos ambientais e medidas compensatórias. Na sentença, diante do tempo decorrido desde o acidente, **houve condenação apenas em indenização ao FDD**, tendo havido apelação pelo MPF para que seja determinado ao FDD que reverta os valores para projetos na região afetada.

### 2) Processo nº 0005173-24.2004.4.04.7208

Ação ajuizada em 22 de setembro de 2004.

Dano ambiental: Construção em Mata Atlântica na localidade de Araçá no município de Porto Belo/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD**. Mas, igualmente, requerida indenização pecuniária a ser destinada a uma conta vinculada ao juízo para financiar projetos para recuperação da área a ser elaborado e executado pelo IBAMA.

### 3) Processo nº 5015745-91.2012.4.04.7201

Ação ajuizada em 27 de junho de 2005.

Dano ambiental: Edificação em APP (restinga) na praia do Capri, no município de São Francisco do Sul/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. Requerida indenização pecuniária pelos danos interinos, com destinação à execução de projetos específicos para a região afetada. Apenas, subsidiariamente, caso não acolhido o pedido anterior, foi requerido que a indenização fosse destinada ao FDD.

### 4) Processo nº 5009591-65.2014.4.04.7208

Ação ajuizada no ano de 2007.

Dano ambiental: Edificação em APP (restinga) na praia Brava, no município de Itajaí/SC.

Pedido: Requerida a execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD**.

### 5) Processo nº 5005710-85.2011.4.04.7208

Ação ajuizada em 14 de novembro de 2008.

Dano ambiental: Construção em APP do canal de Marambaia no município de Camboriú/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária pelos danos interinos ao FDD**.

### 6) Processo nº 5003100-81.2015.4.04.7216

Ação ajuizada em 09 de junho de 2009.

<sup>55</sup> As ações foram relacionadas por ordem de data de ajuizamento. Contudo, as ações que tinham pedidos idênticos foram agrupadas independentemente da data de ajuizamento. Dentre os pedidos estamos relacionando apenas os alusivos estritamente à reparação e compensação dos danos. Não estamos relacionando, por exemplo, os pedidos liminares, os pedidos de condenação em *astreintes*, em honorários, custas ou publicação da sentença em jornal.

Dano ambiental: Construção em APP no topo do Morro de Itapirubá no município de Imbituba/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD.**

**7) Processo nº 5000972-88.2015.4.04.7216**

Ação ajuizada em 16 de junho de 2009.

Dano ambiental: Edificação em Área de Preservação Permanente no topo do morro do Itapirubá, no município de Imbituba/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD.**

**8) Processo nº 5020410-56.2012.4.04.7200**

Ação ajuizada em 09 de dezembro de 2009.

Dano ambiental: Rancho de pesca de alvenaria construído com supressão de vegetação e deposição de aterro em APP (manguezal) às margens do Rio Maciambú, no Município de Palhoça/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização ao fundo estadual.** Ação proposta pelo Ministério Público Estadual.

**9) Processo nº 5001478-03.2015.4.04.7204/SC (0000022-79.2010.404.7204)**

Ação ajuizada em 08 de janeiro de 2010

Dano ambiental: diversos danos ambientais e patrimoniais decorrente de mineração de carvão em subsolo por uma dezena de grandes empresas.

Pedido: requeridas obrigações de fazer e não fazer, bem como de indenizar pecuniariamente os superficiários prejudicados por seus danos materiais e morais. Não houve pedido de indenização pecuniária para o FDD.

**10) Processo nº 5000005-19.2010.4.04.7216**

Ação ajuizada em 27 de janeiro de 2010.

Dano ambiental: Construção em APP na praia do Ouvidor, no município de Garopaba/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD.**

**11) 5028268-84.2011.4.04.7100**

Ação ajuizada em 08 de julho de 2011.

Dano ambiental: Pesca predatória na costa do município de Mostardas/RS.

Pedido: Requeridas diversas medidas compensatórias, bem como indenização pecuniária ao FDD, porém com determinação para ser aplicada na região afetada.

**12) Processo nº 5014064-26.2011.4.04.7200**

Ação ajuizada em 04 de outubro de 2011.

Dano ambiental: Edificação em APP (manguezal) na Barra do Aririú, no município de Palhoça/SC.

Pedido: Requerida **apenas** demolição da edificação e execução de PRAD.

**13) Processo nº 5014085-02.2011.4.04.7200**

Ação ajuizada em 04 de outubro de 2011.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**14) Processo nº 5014100-68.2011.4.04.7200**

Ação ajuizada em 4 de outubro de 2011.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**15) Processo nº 5008140-34.2011.4.04.7200**

Ação ajuizada em 15 de julho de 2011.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**16) Processo nº 50015084120114047216**

Ação ajuizada em 27 de setembro de 2011.

Dano ambiental: Edificação em APP (restinga) na APA da Baleia Franca na praia do Rosa, no município de Imbituba/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. Na hipótese de não ser possível a reparação *in situ*, é deduzido pedido subsidiário de **indenização pecuniária (não foi esclarecido a quem se destinaria, presumindo-se que ao FDD pela existência de disposição legal e na falta de pedido judicial para outra destinação).**

**17) Processo nº 5014076-40.2011.4.04.7200 - Idem**

Ação ajuizada em 4 de outubro de 2011.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**18) Processo nº 5005664-63.2015.4.04.7206**

Ação ajuizada em 4 de outubro de 2011.

Dano ambiental: Desmatamento irregular na localidade de Campina Grande, interior de São José do Cerrito/SC.

Pedido: Requerida a recuperação ambiental. Requerida **indenização pecuniária (não foi esclarecido a quem se destinaria, presumindo-se que ao FDD pela existência de disposição legal e na falta de pedido judicial para outra destinação).**

**19) Processo nº 5000612-94.2012.4.04.7205**

Ação ajuizada em 26 de janeiro de 2012.

Dano ambiental: Edificação em APP do rio Itajaí-Açu no município de Ilhota/SC.

Pedido: Requerida **apenas** a demolição da edificação e execução de PRAD.

**20) Processo nº 5008237-97.2012.4.04.7200**

Ação ajuizada em 08 de maio de 2012.

Dano ambiental: Edificação e colocação de lixo em APP (manguezal) na Barra do Aririú, no município de Palhoça/SC.

Pedido: Requerida **apenas** a demolição da edificação, retirada do lixo e execução de PRAD.

**21) Processo nº 5005471-56.2012.4.04.7205**

Ação ajuizada em 14 de maio de 2012.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**22) Processo nº 5001320-14.2012.4.04.7216**

Ação ajuizada em 22 de junho de 2012.

Dano ambiental: Edificação em Área de Preservação Permanente (APP)(dunas) na Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca na praia da Galheta, no município de Laguna/SC.

Pedido: Requerida a demolição do imóvel e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD pelos danos interinos.** Requerida indenização pecuniária caso não seja possível a reparação *in situ* (não foi esclarecido a quem se destinaria, **presumindo-se que ao FDD, ante o pedido anterior relativo aos danos interinos**).

**23) Processo nº 5002090-07.2012.4.04.7216**

Ação ajuizada em 16 de outubro de 2012.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**24) Processo nº 5002347-32.2012.4.04.7216**

Ação ajuizada em 23 de novembro de 2012.

Dano ambiental: **idem ao anterior**

Pedido: **idem ao anterior**

**25) Processo n. 5005366-03.2012.4.04.7004**

Ação ajuizada em 19 de setembro de 2012.

Dano ambiental: construção em APP do rio Paraná na localidade de Porto Figueira, município de Alto Paraíso/PR.

Pedido: Requerida **apenas** a demolição da edificação e execução de PRAD.

**26) Processo nº 5008875-09.2012.4.04.7208**

Ação ajuizada em 28 de setembro de 2012.

Dano ambiental: construção em promontórios, impedindo o acesso à praia no município de Porto Belo/SC.

Pedido: Requerida a demolição da edificação e execução de PRAD. **Requerida indenização pecuniária ao FDD.**

**27) Processo nº 5009459-50.2014.4.04.7000**

Ação ajuizada em 25 de fevereiro de 2014.

Dano ambiental: destinação inadequada de pneus inservíveis.

Pedido: Requerida a condenação em obrigação de fazer (dar destinação adequada aos pneus inservíveis). **Requerida indenização pecuniária ao FDD.**

**28) Processo nº 5004006-32-2014.4.04.7208**

Ação ajuizada em 31 de março de 2014.

Dano ambiental: Empreendimento imobiliário Mirage Residence em terreno de marinha, em frente ao mar, na Avenida José Medeiros Vieira, na Praia Brava, Município de Itajaí/SC, sem a prévia autorização da União.

Pedido: Requerida a demolição do imóvel e execução de PRAD. **Requerida indenização ao FDD.**

**29) Processo nº 5001569-90.2015.4.04.7011**

Ação ajuizada em 18 de junho de 2015.

Dano ambiental: Edificação em APP do rio Paraná, no Município de Paranavai/PR.

Pedido: Requerida a demolição do imóvel e execução de PRAD. **Requerida indenização ao Fundo Nacional do Meio Ambiente.**

**30) ACP MPF X SAMARCO MINERAÇÃO S/A E OUTROS – Distribuído por dependência com os Autos nº 60017-58.2015.4.01.3800 e 69758.61-2015.4.01.3400**

Dano ambiental: rompimento de barragem de rejeito de mineração (minério de ferro e sílica) causando um desastre ambiental envolvendo toda a bacia hidrográfica do rio Doce nos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo.

Pedido: foram requeridas a reparação *in situ*, a compensação por equivalente ecológico pelos danos irreparáveis *in situ* e pelos danos interinos e indenização por danos morais coletivos. Foi requerido que a indenização pecuniária seja depositada em conta judicial vinculada à ação e destinada a tutela de direitos transindividuais ligados à área impactada. Não houve qualquer requerimento de destinação ao FDD.

**31) Ações ajuizadas pelo IBAMA:**

**5016268-38.2014.4.04.7200**

Ação ajuizada em 30 de abril de 2014

Dano ambiental: Edificação em APP no município de Governador Celso Ramos/SC

Pedido: Requerida a demolição do imóvel e execução de PRAD. **Requerida indenização ao FDD pelos danos interinos.**

**5000039-91.2010.4.04.7216**

**5010968-89.2014.4.04.7202**

**5009598-60.2014.4.04.7207**

**5005664-63.2015.4.04.7206**

Danos ambientais diversos

Pedido: Além dos pedidos de recuperação ambiental, foi requerida a indenização em dinheiro pelos danos interinos, contudo **não foi esclarecido a quem se destinaria, presumindo-se que ao FDD pela existência de disposição legal e na falta de pedido judicial para outra destinação.**