



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

NOTA TÉCNICA

CENTRO LOCAL DE INTELIGÊNCIA DA JFRJ

NOTA TÉCNICA N.º 01/2021

Relatora: JUÍZA FEDERAL ANA CAROLINA VIEIRA DE CARVALHO

I – RELATÓRIO

Com a criação do Centro de Conciliação de Feitos Complexos Ambientais, foram realizadas diversas audiências em Ações Civas Públicas com a participação das Procuradorias Especializadas do IBAMA e do ICMBio.

No decorrer dessas atividades, os procuradores pontuaram a impossibilidade da participação dos órgãos ambientais em acordos, caso o valor destinado a restaurar ou recuperar o bem lesado através da ação de terceiros não fosse integralmente destinado ao Fundo de Direitos Difusos. Cito, como exemplo, a petição constante do processo n° 0151.584-90.2015.4.02.5111, acostada no EV 256. Ainda segundo os mesmos, tal posicionamento decorre da aplicação do Parecer n° 0110/2019/DECOR/CGU/AGU , cuja ementa transcrevo a seguir:

EMENTA: COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. FUNDO DE DEFESA AOS DIREITOS DIFUSOS OU COLETIVO EM SENTIDO ESTRITO. DANO A DIREITO DIFUSO. DESTINAÇÃO DA RESPECTIVA INDENIZAÇÃO. 1. Os valores destinados à indenização de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito serão depositados junto ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD) criado pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, ressalvando-se as hipóteses em que a legislação especial lhes prescreve destinação específica. 2. A jurisprudência predominante do Tribunal Superior do Trabalho reconhece a possibilidade daqueles mesmos valores serem destinados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador, quando se tratar de dano a direito trabalhista. 3. As



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

multas, eventualmente pagas por força de descumprimento dos compromissos de ajustamento de conduta que tratem de direitos difusos ou coletivos em sentido estrito, também deverão ser direcionadas ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos ou ao Fundo de Amparo ao Trabalhador.

No entanto, conforme será pontuado, o referido posicionamento não se coaduna com a própria leitura do parecer, além de ir de encontro às disposições constitucionais, legais e jurisprudenciais sobre o tema.

II- FUNDAMENTAÇÃO

II.A. Da inaplicabilidade do Parecer às obrigações de reparação ambiental.

Em primeiro lugar, verifica-se, da leitura do Parecer, que sua aplicação cinge-se a termo de acordo de cooperação técnica a ser celebrado pela Advocacia-Geral da União e pelo Ministério da Economia (antigo Ministério do Trabalho). O escopo do termo analisado era o de fixar “procedimentos e estabelecer formas de colaboração, entre os partícipes, com a finalidade de aprimorar a atuação jurídica em demandas relacionadas à fiscalização do trabalho e, em especial, “adotar procedimentos conjuntos para celebração de acordos e termos de ajuste de conduta em demandas que envolvam a fiscalização do trabalho.”

Óbvio, no ponto, que as peculiaridades do bem ambiental não permitem o tratamento equivalente às violações ao direito ao trabalho digno. Tópico que será melhor desenvolvido quando forem tecidas considerações acerca do tratamento constitucional e legal dado à tutela do bem ambiental.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Um segundo óbice à aplicação do Parecer aos acordos judiciais, refere-se à sua abrangência, visto que a hipótese tratada no mesmo diz respeito aos termos de ajustamento de conduta, nos quais não há atuação judicial.

Todavia, o maior equívoco da aplicação indiscriminada do Parecer diz respeito às obrigações de fazer, as quais foram expressamente excluídas do estudo em questão. A fundamentação utilizada reitera, por diversas vezes, que o escopo do Parecer é o de tratar apenas, e tão somente, da destinação a ser dada às indenizações e multas obtidas em Termos de Ajustamentos de Conduta. Nestes termos, mostra-se expresso o parágrafo a seguir transcrito:

“30. As informações prestadas nestes autos pelos órgãos consultados demonstram uma convergência de entendimentos dentro do Executivo Federal. A Procuradoria-Geral da União, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e a Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União sustentaram a possibilidade de se destinar as **indenizações e multas previstas em compromissos** de ajustamento de conduta ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos ou ao Fundo de Amparo do Trabalhador, a depender da natureza do direito ofendido.

O Superior Tribunal de Justiça também já se manifestou a respeito da necessidade de direcionamento ao fundo de que trata o art. 13 da Lei 7.347/85, das indenizações por danos a direitos difusos previstos em compromisso de ajustamento de conduta, verbis:

7. A reparação de danos, mediante indenização de caráter compensatório, deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual reverterá para o fundo a que alude o art. 13 da Lei 7345/85.8. Destarte, não é permitido em Ação Civil Pública a condenação, a título de indenização, à entrega de bem móvel para uso de órgão da Administração Pública.9. Sob esse ângulo, sobressai nulo o Termo de Ajustamento de Conduta in foco, por força da inclusão de obrigação de dar equipamento de informática à Agência de Florestal de Lajeado.10. Nesse sentido



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

direciona a notável doutrina:“(…)como o compromisso de ajustamento às exigências legais? substitui a fase de conhecimento da ação civil pública, contemplando o que nela poderia ser deduzido, são três as espécies de obrigações que, pela ordem, nele podem figurar:(i) de não fazer, que se traduz na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a qualidade ambiental; (ii) de fazer, que diz com a recuperação do ambiente lesado; e (iii) de dar, que consiste na fixação de indenização correspondente ao valor econômico dos danos ambientais irreparáveis (Edis Milaré, Direito Ambiental, p. 823,2004).(REsp 802.060/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em17/12/2009, DJe 22/02/2010)”.

Outrossim, o trecho que cita a Resolução 587/2019, do Conselho de Justiça Federal, refere que a normativa em questão disciplina procedimentos penais, nos quais a reparação foi convertida em pagamento em pecúnia, não em obrigação de reparar o bem lesado.

Os parágrafos 61 e 63, inclusive, confirmam a possibilidade de Termo de Ajustamento de Conduta, no qual a recomposição do bem ocorra através de forma direta pelo ofensor ou através de terceiro escolhido para executar a atividade de restauração ou recomposição lesado:

“61. Em caso de ofensa a direito difuso ou coletivo em sentido estrito, será possível, hipoteticamente, que a recomposição do bem jurídico atingido dê-se de forma direta ou indireta. Na primeira hipótese, o responsável pelo danoassume o compromisso de ele próprio ou mediante terceiro escolhido por si tomar as medidas materiais concretasnecessárias à reconstituição do direito ofendido, não havendo dúvidas que o raciocínio aqui construído, voltado aos casosde indenização, não se aplica a tal situação.

(…)

63.Em síntese, as obrigações inseridas no âmbito de um termo de ajustamento de conduta poderão visa reparar, compensar ou indenizar os danos



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

causados ao bem difuso ou coletivo tutelado juridicamente. Na hipótese em que se estiver diante de uma obrigação de indenizar, tal como o dano moral coletivo, os valores a ela referentes deverão, necessariamente, ser revertidos para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Isso, entretanto, não impede que o compromissário assuma o ônus de arcar direta ou indiretamente com os custos necessários à reparação ou compensação dos bens jurídicos lesados, não havendo que se confundir tal hipótese, necessariamente, com o pagamento de uma indenização. A análise da natureza jurídica da obrigação assumida pelo compromissário deverá ser realizada em cada caso concreto.”

Das ponderações acima, mostra-se evidente que, nos casos de restauração ou recomposição do bem ambiental por meio de obrigação de fazer empreendida pelo ofensor ou por terceiro às suas expensas, não há que se falar na necessidade de conversão do valor em depósito ao FDD. Hipótese contrária, aliás, iria de encontro às disposições constitucionais, legais e da jurisprudência nacional.

II.B. Do princípio constitucional da reparação in natura.

O inciso I do §1º do artigo 225 da Constituição Federal preceitua a necessidade de salvaguarda da integridade ecológica e dos processos ecológicos essenciais. Trata-se de obrigação necessária para que haja a preservação do meio ambiente equilibrado nos moldes previsto no caput do mesmo artigo.

Obviamente, a manutenção desse equilíbrio apenas será obtida com a priorização da reparação in natura, sob pena do agravamento da degradação de áreas já impactadas e da fragmentação de áreas florestais atingidas.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Nesse mesmo sentido, o §2º do artigo 225 estabelece a obrigação de recuperação do meio ambiente degradado pelo responsável pela exploração mineral. Reitere-se que a Constituição sequer mencionou a possibilidade de conversão da reparação do dano em pecúnia. O escopo da norma é o de retorno do meio ambiente à situação mais próxima possível ao momento anterior à atividade predatória. Por fim, ao determinar a responsabilização pelo dano ambiental nas esferas penal, administrativa e cível, a Magna Carta é expressa em referir-se à obrigação de “reparar os danos causados”.

Evidente, portanto, que a ideia subjacente à disciplina constitucional é a de defender e preservar o meio ambiente e, nos casos de danos ao bem ecológico, a primazia deve ser a da reparação *in natura*. No magistério de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

“ O princípio da (priorização) da reparação *in natura* ou do reestabelecimento do *status quo ante* (estado natural ou ecológico anterior) representa o pilar normativo do sistema de responsabilidade civil ambiental. Como já referido anteriormente, a reparação da Natureza da forma mais integral possível no local do dano é o primeiro passo que deve ser tentado na reparação civil do dano ecológico.”¹

II.C. Das determinações legais acerca da prioridade na reparação do dano ambiental.

Em razão da disciplina constitucional quanto à primazia da reparação *in natura*, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente determinou, como uma de suas finalidades, a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas “à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (Lei 6.938/81, art.4º, inciso VI).

¹ SARLET, Ingo e FERNSTESEIFER, Tiago, Curso de Direito Ambiental, editora Forense, 2020, pág. 509.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Outrossim, a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação distinguiu os processos de recuperação e restauração:

“Art. 2ª 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;

A própria Lei 9.008/1995, instituidora do Conselho Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, ao mencionar, em seu artigo 1º§2º, os artigos 11 e 13 da Lei das Ações Cíveis Públicas previu que os valores que serão destinados ao FDD serão os decorrentes de condenações em dinheiro ou multas. Acresço, no ponto, que o referido artigo 11 determina que a inexecução das obrigações de fazer ou não fazer deverão ser convertidas em execução específica ou aplicação de multa diária, e não sua conversão pura e simples em pecúnia.

II.D – Do entendimento jurisprudencial acerca do tema.

Em face de todo o arcabouço legal a respaldar a primazia da restauração do bem ambiental, a jurisprudência é uníssona em estabelecer o referido princípio nos processos de responsabilidade civil ambiental:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

PROCESSUAL CIVIL. AMBIENTAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 DO CPC/2015. INEXISTÊNCIA. DANOS AMBIENTAIS EVIDENTES. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E OBJETIVA. CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO EVIDENCIADO NOS AUTOS.

I - (...) XI - A jurisprudência do STJ é mansa e pacífica no sentido de que "[...] a **responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura e do favor debilis [...]**" (REsp 1.454.281/MG, Rel. **Ministro HERMAN BENJAMIN, Segunda Turma, DJe de 09/09/2016;**

AgInt no AREsp 1.100.789/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Segunda Turma, DJe de 15.12.2017).

XII - Por outro lado, o Ministério Público formulou pedidos diversos, desde a obrigação na limpeza do córrego, passando pela indenização pecuniária, até a elaboração de plano de recuperação, os quais tem pertinência e podem ser analisados de forma isolada, com acolhimento na medida da responsabilização devida.

XIII - Portanto, correta a decisão recorrida que deu provimento ao recurso especial.

XIV - Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp 1235040/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/08/2018, DJe 20/08/2018)

Nesse mesmo sentido: REsp 1638798/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019 e AgInt no AREsp 1100789/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 15/12/2017.

No âmbito dos Tribunais Federais, cito outros acórdãos paradigmáticos acerca do tema:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO. RECUPERAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA E COMPENSAÇÃO PELOS DANOS AMBIENTAIS. PRIMAZIA DA RECUPERAÇÃO. ASPECTOS PATRIMONIAIS E EXTRAPATRIMONIAIS DO DANO AMBIENTAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR E REPARAÇÃO INTEGRAL. 1 - Cinge-se a controvérsia à possibilidade de cumulação de condenação à reparação da área degradada e à compensação dos danos ambientais. 2 - A recuperação ambiental é medida que melhor atende à conservação do equilíbrio ecológico, teleologia das normas ambientais, razão porque deve ser buscada, em primazia. 3 - A par disso, deve-se ter em conta que o dano ambiental apresenta múltiplas facetas. Além dos danos patrimoniais, há que se considerar os extrapatrimoniais. Em verdade, todos os efeitos provenientes da atividade lesiva devem ser objeto de reparação, pelo que à recuperação do ambiente degradado deve se somar a compensação dos danos ambientais, cuja importância, para além da reparação dos danos extrapatrimoniais, é verificada em sua finalidade pedagógica e preventiva. 4 - **A reparação almejada deve ser integral, deve compreender todos os aspectos do dano ambiental, entendimento este que melhor se alinha ao princípio do poluidor-pagador, a partir do qual se tem que o responsável pela degradação deve internalizar todos os custos com a prevenção e a reparação dos danos ambientais.** 5 - **Os pedidos de condenação em obrigações de fazer e de indenização podem ser cumulados, sendo diverso o fundamento para cada um deles. O pedido de obrigação de fazer cuida da reparação in natura do dano ecológico puro e a indenização visa a ressarcir os danos extrapatrimoniais.** 6 - **É possível a cumulação do dever de reparar com o dever de indenizar, sendo que este último não se coloca, no caso concreto, como solução substitutiva à reparação, o que somente se admitiria na hipótese de impossibilidade de reconstituição do bem ambiental, mas sim como complemento à reparação necessária, a fim de que essa alcance as diversas faces do dano ambiental.** 7 -



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Apelação provida.
(AC - APELAÇÃO CÍVEL 0000492-16.2002.4.02.5113, ALUISIO GONCALVES DE CASTRO MENDES, TRF2.)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL C ONFIGURADO. HONORÁRIOS. 1. (...) 3. Em uma interpretação teleológica e sistemática dos arts. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81 e 3º da Lei nº 7.347/85 **com os princípios do poluidor-pagador e da reparação in integrum, a conjunção "ou" não introduz alternativa excludente, mas apenas o caráter prioritário da recuperação in natura do bem degradado.** 4. A cumulação simultânea dos deveres de repristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental através de indenização em dinheiro (obrigação de dar) e abstenção de uso e nova lesão (obrigação de não fazer) não configuram bis in idem hábil a ensejar o reconhecimento da inépcia da inicial, como requerido na apelação. Precedente: REsp 1255127/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 12/09/2016. 5. (...)

13. **Em observância ao princípio do poluidor pagador e à primazia do equilíbrio do ecossistema se impõe a reparação do dano ambiental causado, com a manutenção da determinação da obrigação de fazer consistente na execução do tratamento de todo o esgoto produzido pela comunidade do Morro do Banco, através da construção e manutenção de mais uma Estação Elevatória, sob orientação e supervisão dos órgãos ambientais competentes;** bem como na apresentação ao IBAMA de projeto de recuperação integral da área degradada e ao pagamento de indenização pelos danos ambientais causados, cujo valor deverá ser apurado em sede de liquidação por arbitramento, a ser revertido ao Fundo mencionado no art. 13 da Lei nº 7.347/85. 14. A determinação do pagamento de multa cominatória pelo descumprimento da tutela antecipada deferida nos autos, no valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), a ser



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

revertida ao Fundo de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/85, mostra-se razoável, pois de acordo com informação obtida pelo Juízo a quo um mês antes da prolação da sentença, a situação descrita nos autos permanecia inalterada, com infraestrutura local ainda 2 p recária e sem saneamento básico. 15. No que tange aos honorários, impende anuir com o recurso de apelação da parte ré, a teor do entendimento adotado no âmbito da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que "em favor da simetria, a previsão do art. 18 da Lei 7.347/85 deve ser interpretada também em favor do requerido em ação civil pública. Assim, a impossibilidade de condenação do Ministério Público ou da União em honorários advocatícios - salvo comprovada má-fé - impede serem beneficiados quando vencedores na ação civil pública"(AgInt no REsp 1531504/CE, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJ 21.09.2016). 16. Apelação e remessa, considerada existente, parcialmente providas para excluir a condenação do Município do Rio de Janeiro ao pagamento de honorários advocatícios. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas: Decidem os membros da 6ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por unanimidade, dar parcial provimento à remessa, considerada existente, e ao recurso, na forma do voto do Relator. Rio de Janeiro, de de 2017 (data do julgamento). ALCIDES MARTINS RIBEIRO FILHO Juiz Federal Convocado 3 (AC - Apelação - Recursos - Processo Cível e do Trabalho 0016915-19.2004.4.02.5101, ALCIDES MARTINS RIBEIRO FILHO, TRF2 - 6ª T. ESPECIALIZADA..ORGAO_JULGADOR:.)

III - CONCLUSÃO

Considerando a própria redação do Parecer utilizado como base para a negativa de participação dos órgãos ambientais em conciliações na quais se almeja a implementação de recomposição do bem lesado (obrigação de fazer).



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL DA 2ª REGIÃO
Seção Judiciária do Rio de Janeiro

Considerando a ênfase conferida às soluções consensuais pelas normas do Novo Código de Processo Civil e da Lei 13.140/2015.

Considerando as diretrizes implementadas pela Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça e pela Resolução 398/2016 do Conselho da Justiça Federal.

Considerando o princípio constitucional da primazia da reparação in natura previsto no artigo 225, caput e parágrafos §§1º, inc. I, 2º e 3º.

Considerando o previsto nos artigos 4º, inciso VI da Lei 6.938/81, art. 2º, incisos XIII, XIV da Lei do 9.985/00 e do art.1º2º da Lei 9.008/95.

Considerando o entendimento pacífico da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça quanto à referida primazia.

A presente Nota Técnica tem por escopo a recomendação de que a Advocacia Geral da União especifique em ato pertinente a possibilidade de atuação dos procuradores especializados atuantes no IBAMA e no ICMBio nas conciliações com o fim de que se permita a participação das referidas Autarquias como compromissárias em acordos nos quais haja a previsão de atuação do poluidor/predador através da recuperação ou restauração do bem lesado (obrigação de fazer) por sua própria atividade ou por meio de terceiro pelo mesmo remunerado.

Rio de Janeiro, 18 de março de 2021

Ana Carolina Vieira de Carvalho

Juíza Federal

Coordenadora do Centro de Inteligência da Seção Judiciária do Rio de Janeiro