

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIEL BERNARDES FONSECA DIÓRIO MENEGAZZO

FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO PARANÁ:
DESENHO JURÍDICO-NORMATIVO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A
RECUPERAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL

CURITIBA

2024

GABRIEL BERNARDES FONSECA DIÓRIO MENEGAZZO

FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO PARANÁ:
DESENHO JURÍDICO-NORMATIVO E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A
RECUPERAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL

TCC apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Rudiniki Neto

CURITIBA

2024

RESUMO

No caso de danos aos bens difusos e coletivos tutelados pela Lei Federal nº 7.347/1985, meio ambiente incluso, havendo condenação em dinheiro, referido valor deve ser destinado a fundo específico nos termos de seu artigo 13. Em certas situações, a fim de que haja a recuperação integral do dano ambiental, se faz necessário o recolhimento de valores indenizatórios, a serem destinados e geridos pelos referidos fundos. No âmbito do estado do Paraná, um dos fundos decorrentes da Lei Federal nº 7.347/1985 é Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA/PR), que se ocupa exclusivamente de questões ambientais. O presente artigo tem por objetivo traçar relações entre a ingerência dos fundos de direitos difusos e a efetivação do princípio da reparação integral do dano ambiental. A hipótese aqui levantada é que a aplicação dos valores em situações distintas as que geraram o seu recolhimento acarretam na violação do princípio da reparação integral, situação esta que poderia estar ocorrendo no FEMA/PR. Metodologicamente, empregou-se a revisão bibliográfica e documental narrativa. Como resultado, chegou-se à constatação de indícios de malversação dos valores destinados ao FEMA, seja pelo seu desenho jurídico-normativo, seja pela sua gestão, indicando um prejuízo do princípio da reparação integral do dano ambiental no âmbito do estado do Paraná.

Palavras-chave: Meio Ambiente; Reparação Integral; Fundos Ambientais.

ABSTRACT

In the case of damages to diffuse and collective rights protected by Federal Law nº 7.347/1985, including the environment, upon monetary conviction, the respective amount must be allocated to a specific fund, as stipulated in its article 13. In certain situations, in order to achieve full recovery of environmental damage, it is necessary to collect indemnity amounts, which must be deposited into the aforementioned funds. Within the state of Paraná, one of the funds resulting from Federal Law nº 7.347/1985 is the “Fundo Estadual do Meio Ambiente” (FEMA/PR), which deals exclusively with environmental issues. This article aims to establish connections between the intervention of diffuse rights funds and the realization of the principle of full reparation of environmental damage. The hypothesis raised here is that allocating the funds to different situations than those which led to their collection constitutes a violation of the principle of full reparation, a situation that could be occurring within FEMA/PR. Methodologically, a bibliographic and documentary narrative review was employed. As a result, indications of misappropriation of funds allocated to FEMA/PR were found, either due to its legal-normative design or its management, suggesting a detriment to the principle of full reparation for environmental damage within the state of Paraná.

Keywords: Environment; Full Recovery; Environmental Funds.

1. INTRODUÇÃO

A Lei Federal nº 7.347/85, a qual disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados a bens difusos e coletivos, dentre eles o meio ambiente, estabelece em seu artigo 13 que, em havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Via de regra, tais valores são arrecadados uma vez averiguada a impossibilidade ou inviabilidade da reconstituição do bem lesado e restabelecimento do “*status quo ante*” ambiental, de forma que se utiliza da indenização pecuniária como instrumento para reparação do dano ambiental.

No Paraná, em atenção ao que disciplina o artigo 13 da Lei de Ação Civil Pública e em se tratando especificamente de responsabilizações de matéria ambiental, cabe ao Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA a gerência de valores arrecadados a título de indenização.

É diante de sua importância no processo de garantia de direitos difusos, em específico do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República), que o desenho jurídico-normativo do FEMA, assim como os conflitos dele decorrente, se justificam como objeto da presente pesquisa.

O objetivo geral do presente artigo é compreender como a (in)gerência do FEMA pode comprometer a efetivação da reparação integral do dano ambiental nos casos em que necessária sua responsabilização mediante o recolhimento de indenizações.

Metodologicamente, realizou-se revisão bibliográfica e documental. Tendo em vista a carência de conhecimento científico acerca do FEMA, realizou-se revisão bibliográfica acerca do funcionamento de fundos congêneres, também legitimados pela Lei Federal nº 7.347/85, sobretudo o Fundo de Direitos Difusos - FDD.

Em um primeiro momento, e a fim de seja compreendido o porquê de recursos serem destinados ao FEMA, serão realizados apontamentos acerca das situações em que necessário o recolhimento de valores pecuniários a título de indenização em sede ambiental e como estes dialogam com o princípio da reparação integral.

Após, será realizado estudo acerca do funcionamento e natureza jurídica dos fundos de direitos difusos legitimados pela Lei Federal nº 7.347/85, tendo em

vista esta ser a classe em que se enquadra o FEMA.

Em um terceiro momento, buscar-se-á compreender como tal temática tem sido regulada e aplicada no Estado do Paraná, mediante análise do panorama jurídico-normativo que rege o FEMA. Ainda, serão apresentados alguns conflitos envolvendo referido fundo a fim de seja ilustrado algumas de suas controvérsias e que, ao questionar sua legitimidade e devido funcionamento, trazem a tona indício da não efetivação do princípio da reparação integral no âmbito do estado do Paraná especificamente nos casos em que o recolhimento de valores indenizatórios se fizeram necessários.

Como resultado, espera-se correlacionar o princípio da reparação integral do dano ambiental com o funcionamento dos fundos de direitos difusos, em especial o FEMA/PR, além de que seja ilustrado como eventuais problemáticas de desenho jurídico-regulatório e de gestão podem, portanto, comprometer o emprego efetivo deste princípio e, por conseguinte, da devida reparação civil do dano ambiental.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 DA INDENIZAÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL E CORRELAÇÃO COM O PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL

A Constituição da República, a fim de responsabilizar infratores praticantes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, sujeita-os, para além das sanções penais e administrativas, à obrigação de reparar os danos causados (artigo 225, §3º).

Notório que a obrigação de reparar danos ambientais já encontrava respaldo normativo antes da atual Constituição da República, na medida em que a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 4º, inciso VII, estabelece ao poluidor e ao predador, a *“obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”*.

Ambos dispositivos, centrais ao regime jurídico da responsabilidade civil ambiental, dão vazão ao princípio da reparação integral (AGUIAR FILHO, 2008, p. 495). Trata-se de um princípio, não exclusivo, mas especial ao Direito Ambiental que, ao mesmo tempo que reforça a tríplice responsabilização (administrativa, civil e penal) do poluidor, é nuclear no âmbito do regime jurídico da responsabilidade civil ambiental (SARLET e FENSTERSEIFER, 2023 p. 691-693).

Gaio (2020) aponta a restauração natural, mediante a reconstituição do bem lesado e restabelecimento do “*status quo ante*”, como modo prioritário e usual de ressarcimento ao meio ambiente violado, devendo-se aplicar a compensação e a indenização de modo subsidiário. Sobre o assunto, Celso Antônio Pacheco Fiorillo reitera o entendimento de que primeiro deve-se buscar o retorno ao *status quo ante* mediante reparação, “*e só depois de infrutífera tal possibilidade é que deve recair a condenação sobre um quantum pecuniário*” (2023, p. 37).

Vitorelli e Oliveira (2019) estendem esta lógica a todo microssistema de tutela coletiva e difusa:

É de se dizer que, primordialmente, deve-se buscar, pela via da ação civil pública, a reparação *in natura* do dano, ou seja, a tutela específica da obrigação. Apenas na impossibilidade de reparação específica da lesão e retorno ao *status quo ante* é que o agente causador será condenado ao pagamento de prestação pecuniária, como forma de sanção pelo dano causado à coletividade

Tal ordem de priorização – reparação, compensação e indenização – constitui o princípio da (priorização da) reparação ou restauração *in natura*, o qual se encontra, para Sarlet e Fensterseifer (2023), fora da esfera de disponibilidade e discricionariedade.

Na prática, via de regra, é nos casos de inviabilidade fática ou técnica de recuperação do bem lesado que se aplica a indenização, modo indireto de reparação do dano ambiental consistente na conversão de valores monetários (GAIO, 2020). “Via de regra” pois, não obstante a doutrina especializada apontar por esta ordem de priorização, os mesmos também pontuam haver exceções, casos em que, mesmo possibilitada a reparação integral, cobra-se valores pecuniários a título de indenização.

A lógica por trás do emprego simultâneo de estratégias de restauração *in natura*, compensação e indenização decorre, por um lado, por ser virtualmente impossível o “*retorno da qualidade ambiental ao estado anterior ao dano, restando sempre alguma sequela do dano que não pode ser totalmente eliminada*” (MIRRA, 2016). Por outro lado, pois o intuito da responsabilização civil não é de apenas reparar pontualmente o dano ambiental, mas também de “*funções pedagógicas e dissuasórias, no sentido de desestimular a repetição de práticas predatórias da Natureza*” (SARLET e FENSTERSEIFER, 2023, p. 691). Ainda para Sarlet e Fensterseifer (2023) essa cumulação das obrigações vem a fim de ampliar ao

máximo a reparação do dano, contemplando todas as suas dimensões.

Assim, por mais que a restauração *in natura*, e posteriormente a compensação, sejam prioritárias, não há impedimento para eventual complementação pela indenização (SARLET e FENSTERSEIFER, 2023, p. 741). Conforme entendimento do STJ, em decisão sob relatoria do Ministro Herman Benjamin:

“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.

Em complemento, o Ministro Herman Benjamin (2015) argumenta ser um equívoco jurídico-metodológico confundir a prioridade da recuperação *in natura* com a impossibilidade de cumulação simultânea da reparação com demais obrigações, dentre as quais a de indenizar. Tal entendimento é consolidado pela súmula 629 do STJ, cujo teor estabelece que “*Quanto ao dano ambiental, é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar*”.

Ocorre que, independente dos moldes e razões que levaram ao recolhimento de valores indenizatórios – se cumulativamente à recuperação *in natura*, ou tendo em vista a sua inviabilidade – a Lei Federal nº 7347/85 disciplina o seu destino. Conforme seu artigo 13, havendo condenação em dinheiro frente proposição de Ação Civil Pública, a indenização pelo dano causado deverá ser revertida a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, dos quais participarão, necessariamente, o Ministério Público e representantes da comunidade.

Logo, tendo em vista que os valores decorrentes de indenização são destinados a estes fundos, falar no funcionamento destes é falar, portanto, na concretização do princípio da reparação integral nos casos práticos. Afinal, a reparação integral não se concretiza na mera determinação judicial do recolhimento de valores indenizatórios, nem mesmo no recolhimento destes valores aos fundos, mas encontra efetividade na medida em que tais valores são devidamente aplicados, isto é, são empregados para a reconstituição dos bens lesados, conforme determina o artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/85. Por tal razão, passar-se-á a explorar a natureza e razões que imperam em tais fundos.

2.2 DESENHO JURÍDICO-NORMATIVO DOS FUNDOS LEGITIMADOS PELA LEI FEDERAL nº 7.347/85

Por força do artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/85, o microsistema de tutela coletiva, no qual está incluso a tutela ambiental, tem como uma de suas marcas o “*encaminhamento de valores referentes a indenização e multas para os fundos legalmente previstos*” (RUDINIKI, p. 315, 2021).

O primeiro fundo instituído no Brasil para tal fim foi o “Fundo para Reconstituição de Bens Lesados”. Regulamentado pelo Decreto Federal nº 92.302/86, seu artigo 4º, inciso I, estabelecia que os recursos destinados a tal fundo seriam utilizados prioritariamente “*a reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer*”. Ou seja, frente tal dispositivo, nota-se uma vinculação ao impacto geográfico do dano e a natureza jurídica do bem impactado (VITORELLI e OLIVEIRA, 2019, p.224). Com o Decreto Federal nº 407/91, além da alteração da nomenclatura do referido fundo para “Fundo de Defesa de Direitos Difusos”, houve alteração da previsão de “*reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer*” pela “*aplicação prioritária dos recursos na consecução das metas fixadas pelas Leis nº 7.347, de 1985; 8.078, de 1990; e 8.158, de 1991, e no âmbito do disposto no art. 1º deste Decreto*”.

Vitorelli e Oliveira (2019, p.226) esclarecem que tal alteração passou a permitir uma aplicação dos recursos arrecadados de modo geograficamente desvinculado do local em que ocorrida a lesão, possibilitando, assim, que os valores arrecadados não sejam aplicados em seu fato gerador.

Por mais que tal alteração se refira à realidade do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, não impactando, de forma direta, o funcionamento do FEMA - este sim objeto do presente artigo, cujas especificidades serão tratadas mais a frente - ele nos apresenta uma primeira controvérsia quanto a destinação dos valores recolhidos a tais fundos e o papel que os atos normativos desempenham para sua vinculação. Por hora, destaca-se que o FEMA é fundo congênere ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Logo ressalvadas suas particularidades a compreensão da natureza e das dificuldades assumida pelo FDD apresentam um norte para consecução de reflexões acerca da realidade e limitações potencialmente

contempladas pelo FEMA.

Pois bem, sobre o FDD – mas certo que reflexão aplicável a todos os fundos legitimados pela Lei de Ação Civil Pública – Vitorelli e Oliveira (2018, p.229) pontuam que a prestação pecuniária recolhida, e a ele revertida, deveria ser aplicada a uma finalidade análoga ao dano que não se pode recuperar. Tal vinculação, para Vitorelli e Oliveira (2018, p.229), decorre das origens conceituais de tais fundos e relacionam-se aos conceitos de *fluid recovery* ou *cy-pres*.

Tais fundos, ao possuírem uma finalidade específica, e na medida em que seus recursos financeiros estão à disposição de objetivos determinados, caracterizam-se enquanto fundos especiais (VITORELLI e OLIVEIRA, 2019, p.231). Do ponto de vista normativo, compreende-se por fundos especiais, nos termo do artigo 71 da Lei Geral de Orçamentos (Lei Federal nº 4.320/64) “*o produto de receitas específicas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*”. Quanto a sua natureza, está é contábil, na medida em que, mesmo depositados em Conta Única do Tesouro Nacional, são vinculados para aplicação aos fins que foram arrecadados (VITORELLI e OLIVEIRA, 2019, p.232). Conforme redação normativa consagrada pelo artigo 71, § 1º do Decreto Federal nº 93.872/86, fundos especiais de natureza contábil, são aqueles “*constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional*”.

Não obstante esse “dever ser” de vinculação, típico dos fundos especiais, na prática, Rudiniki sustenta não haver a promoção da efetiva reparação pelos prejuízos sofridos pelos indivíduos e locais atingidos pelos danos de repercussão coletiva (p. 315, 2021). Isto pois, em fundos não específicos, ou seja, nos fundos que se ocupam, de forma genérica, de direitos difusos, “*é possível que verbas decorrentes de indenização por dano ambiental sejam destinadas a projetos relativos ao tema do direito do consumidor*” (RUDINIKI, 2021), por exemplo.

Vincular a destinação dos valores geridos pelos fundos a uma modalidade específica de direitos difusos, como é o caso dos fundos ambientais em geral, FEMA incluso, por mais que iniciem a correção deste problema, não os tornam imunes a desvirtuações. Ainda assim é possível, por exemplo, que os valores arrecadados em um caso específico e local sejam revertidos a uma matéria de

pouca ou nenhuma correspondência com o fato gerador da indenização (RUDINIKI, 2021).

Sobre o modelo de tais fundos difusos Arenhart e Osna (2019) apontam ser *“descartada a vinculação entre o emprego da verba e a situação fática que serviu à condenação judicial; não há como se falar em ‘recuperação fluída’, pois inexistente recuperação”*.

Assim, chega-se a uma primeira conclusão, qual seja de que a limitação temática dos fundos como maior grau de especificidade entre o fato gerador do recolhimento dos recursos e sua aplicação evidenciam uma primeira problemática dos fundos de direitos difusos.

Feita tal constatação, Rudiniki (2022, p. 324) sustenta que o sistema previsto na Lei da Ação Civil Pública, na medida em que:

“malferir o princípio da reparação integral (...) especialmente em sua faceta ‘compensatória’, na medida em que se perde a relação de equivalência entre a destinação da indenização e os danos sofridos pelos lesados”.

Essa violação do princípio da reparação integral não deve ser compreendida como mero detalhe. Afinal, tais fundos têm sua razão justamente em assegurar, quando no âmbito da responsabilização civil, a reparação integral do dano a bens difusos e coletivos, (LOPES, NOGARE E CAMERINI, 2020, p.362), dentre eles ambientais. Ou seja, o atual modelo de (des)vinculação do valor arrecadado ao fato gerador de seu recolhimento apresenta uma primeira dimensão da inefetividade dos fundos ambientais em se tratando da reparação integral do dano ambiental.

Importa notar que este já mapeado obstáculo para a reparação integral do dano ambiental decorre do próprio desenho jurídico-normativos destes Fundos. Isto é, mesmo que os valores arrecadados ao fundo sejam aplicados em conformidade com o que disciplina o ordenamento jurídico vigente, ainda haverá inaplicabilidade do princípio da reparação integral.

Não obstante este obstáculo decorrente do desenho jurídico-normativo dos Fundos, a realidade de gestão destes (uns em maior grau que outros) revelam uma outra ordem de problemas para a devida reparação integral do dano em matéria ambiental.

Em análise ao FDD, Vitorelli e Oliveira sustentam que, devido a sua natureza contábil, sendo os seus recursos depositados na mesma conta bancária de todos os aportes financeiros à União, *“enquanto não forem desembolsados, os*

recursos do fundo permanecem como saldo dessa conta, ainda que, contabilmente estejam vinculados a finalidades específicas” (2018, p. 233). Deste modo, a não aplicação computa tais recursos como saldo, criando a ilusão de equilíbrio fiscal (VITORELLI e OLIVEIRA, 2018, p. 237).

A identificação de tais problemas em matéria de fundos ambientais e difusos revelam um obstáculo não só jurídico-normativo, mas de gestão pública. Lambert, em análise a fundos ambientais, pontua que *“a capacitação na área de finanças da preservação ambiental, bem como em gestão financeira dessa preservação, é peça importante, e freqüentemente negligenciada, da arte de gestão ambiental”* (2000, p.2).

Por mais que a literatura científica produzida sobre as problemáticas de gestão dos fundos de direitos difusos se ocupe sobretudo do FDD, não se tratam de adversidades exclusivas deste fundo. Vitorelli e Oliveira (2018, p. 223) em seu artigo sobre desvio de finalidade na aplicação de recursos do FDD, pontuam haverem indícios de que fundos estaduais também padecem de males de gestão similares aos enfrentados pelo Fundo Federal.

Ciente dos problemas envolvendo o Fundo de Direitos Difusos, Rudniki (2021) verifica haver problemas similares em fundos estaduais, notadamente no estado do Paraná:

No Paraná chegou a ser promulgada lei que permitia que recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente e do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor fossem utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive com pessoal e encargos sociais. Ou seja, desnaturava-se totalmente a ideia de reparação de bens coletivos e difusos que motivou a criação desses fundos. Tal lei foi declarada inconstitucional pelo TJPR - TJPR, Órgão Especial, ADI n. 1.438.766-3, rel. Des. José Aniceto, j. 02.11.2017.” (RUDNIKI, 2021)

Tal situação corresponde a um primeiro indício de desvirtuações do Fundo Estadual do Meio Ambiente do Paraná, o qual será objeto de análise no tópico seguinte.

2.3 FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO PARANÁ - PANORAMA JURÍDICO, CONFLITOS E INDÍCIOS DE INEFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL

No Paraná, o histórico dos Fundos Estaduais com foco na temática ambiental não se inicia como o FEMA/PR, mas sim com o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FEID. Há aqui, situação similar aos Fundos Nacionais, em um

primeiro momento sendo instaurado um fundo geral de direitos difusos e coletivos, com posterior instauração de um fundo específico à pauta ambiental.

Instituído pela Lei Estadual nº 11.987/1998, o FEID se destinava, nos termos da referida Lei, “*a prevenção e a reparação dos danos causados ao consumidor, ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos*” (art. 2º, *caput*).

O FEMA/PR, o qual este sim se ocupa exclusivamente de valores decorrentes de danos ambientais, fora instituído cerca de dois anos depois, pela Lei Estadual nº 12.945/2000. Vigente até hoje, tal lei regulamenta os preceitos básicos deste Fundo, cuja finalidade é, nos termos do artigo 1º, “*concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente*”. Ou seja, sua própria definição legal fundante deixa claro que os recursos nele concentrados destinam-se, exclusivamente, às atividades da agenda ambiental.

Desde sua instituição, o FEMA passou por uma série de alterações, de forma que, em resumo, é atualmente regido pela Lei Estadual nº 12.945/2000, com alterações conferidas pelas Leis Estaduais nº 17134/2012, nº 18295/2014, nº 20087/2019 e nº 20.742/2021, e, em termos regulamentares, pelo Decreto Estadual nº 5810/2020, consideradas as alterações do Decreto Estadual nº 9108/2021.

Tais diplomas se ocupam de regulamentar o FEMA, perpassando aspectos centrais de seu funcionamento, como quais as modalidades de valores a serem recebidos, seu modelo de administração e a priorização de seu gasto.

Por mais que o foco do presente artigo se direcione aos valores recolhidos a título de responsabilização civil, nos termos do artigo 2º da Lei Estadual nº 12.945/2000, são oito as modalidades de recursos concentrados pelo FEMA/PR, quais sejam:

- I - dotações orçamentárias do Estado;
- II - dotações orçamentárias da União e dos Municípios;
- III - produto das multas administrativas e sanções judiciais por infrações às normas ambientais;
- IV - rendimento de qualquer natureza derivado de aplicação de seu patrimônio;
- V - recursos provenientes de ajuda e/ou cooperação internacional e de acordos entre Governos na área ambiental;
- VI - receitas resultantes de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venham a receber de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, observadas as disposições legais

pertinentes;
VII - outras receitas eventuais que lhe forem destinadas por lei, regulamento, acordo ou convenção.
VIII - recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas disciplinadas pela Lei Federal nº 7.347, de 1985, relativos a questões ambientais

Evidente, portanto, que o FEMA não se ocupa exclusivamente de dar cabo à responsabilidade civil frente dano ambiental. Suas receitas decorrem da prática de ilícitos contra o meio ambiente - mediante a responsabilização civil e administrativa - bem como por demais fatores, como doações e rendimentos.

Inclusive, em havendo recursos advindos da responsabilização administrativa (inciso III), sua devida aplicação - de forma que o bem jurídico lesado seja recuperado ou compensado - ganha nova dimensão à luz do princípio da reparação integral. Mais do que reflexos na reparação integral na esfera civil, o bom funcionamento do FEMA também contempla a reparação integral em sua dimensão da tríplice responsabilização do poluidor, vez haverem reflexos também em sua faceta de responsabilidade administrativa.

Ocorre que, não obstante a previsão de múltiplas fontes de recursos, conforme *“manual básico orientativo para a apresentação de projetos destinados à promoção de recuperação, conservação e preservação do meio ambiente através de editais de chamamento público”* (IAT), informado pela própria autarquia ambiental, a qual é responsável pela sua administração, acerca da prevalência de recursos decorrentes da responsabilização civil por dano ambiental, na medida em que *“basicamente, a origem dos recursos decorre das condenações em ações civis públicas, disciplinadas pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985 relativas a questões ambientais”* (IAT).

Como já pontuado, uma vez arrecadados tais valores, cabe ao Instituto Água e Terra - IAT administrá-los, nos termos do artigo 3º, §1º, da Lei Estadual nº 20.070/2019, sendo que, ainda conforme artigo 9º, inciso XIV, as receitas do FEMA constituem diretamente as receitas do IAT.

Quanto a aplicação destes valores, estas supostamente seguem prioridades elegidas pela Lei Estadual nº 20.087/2019, vejamos:

“Art. 5º Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros do Fundo Estadual do Meio Ambiente - Fema em planos, programas, ou projetos relativos educação ambiental, controle e monitoramento ambiental, recuperação e restauração ambiental, proteção de recursos hídricos, conservação da biodiversidade, Unidades de

Conservação, desenvolvimento florestal, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento institucional, desenvolvimento de políticas públicas ambientais, instrumentos e meios legais e econômicos, assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”

§ 1º Para fins de descrição das prioridades dispostas no caput do art. 5º desta Lei, destacam-se as ações relacionadas abaixo:

I – proteção, monitoramento, restauração e recuperação ambiental de encostas, margens de rios e áreas de mananciais;

II - acessos fluviais e marítimos, tais como rampas, trapiches e flutuantes quando houver interesse social ou utilidade pública;

III – restauração, recuperação e monitoramento ambiental de áreas degradadas, salvo casos em que a responsabilidade seja do titular ou possuidor da área, ou do causador do dano;

IV – redução da geração de resíduos sólidos, apoio à cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, Plano de Gerenciamento de Resíduos sólidos e saneamento ambiental que contemplem a gestão integrada dos resíduos sólidos;

V – recuperação e restauração de áreas de preservação permanente ou áreas de risco ambiental nas quais tenha sido realizada a realocação de ocupação humana para habitação de interesse social;

VI – implementação, ampliação, proteção, estruturação e fiscalização de Parques Públicos Urbanos, viveiros florestais e Centros de Triagem de Animais Silvestres – Cetas;

VII – implementação, ampliação, proteção, estruturação, fiscalização e regularização fundiária de Unidades de Conservação e corredores ecológicos;

VIII – fóruns, simpósios, congressos, oficinas, seminários, encontros e campanhas permanentes de educação ambiental, apoio à Comissão Interinstitucional de Educação Ambiental – CIEA, processos de formação continuada em educação ambiental para gestores públicos e sociedade.

§ 2º Terão prioridade no atendimento de suas demandas os projetos Estaduais e Municipais, cujo objeto esteja referendado no caput deste artigo.(NR)

O desenho normativo que fundamenta o FEMA não deixa dúvidas que as verbas a ele arrecadas devem ter destinações específicas, condizentes com as legalmente previstas, qual seja o controle, preservação, conservação e/ou recuperação do meio ambiente, o que, como já exposto, encontra respaldo em definição legal fundante (artigo 1º da Lei Estadual nº 12.945/2000). Todavia, da leitura do artigo supracitado, percebe-se não haver nenhuma vinculação das aplicações prioritárias com o caso prático gerador do recolhimento dos valores pecuniários, além de, é claro, se tratar da matéria ambiental. Portanto, o maior grau de vinculação legalmente atribuído é da necessidade de aplicação de tal valor no âmbito do estado do Paraná (vínculo geográfico) e em ações que integrem a agenda ambiental (vínculo material).

Ainda sobre tal artigo, importa notar que o vocábulo empregado pela Lei Estadual nº 20.087/2019 para eleição das aplicações é “prioritária”, dando margem

de interpretação e discricionariedade administrativa para eventuais aplicações aquém das apresentadas em seu artigo 5º, o que, contudo, o distanciaria de sua razão é de sua caracterização enquanto fundo especial.

A proposição, análise e aprovação dos planos, programas, projetos, ações e obras relativos especificamente aos recursos decorrentes de condenações em Ações Civis Públicas é atribuição do Conselho de Recuperação de Bens Ambientais Lesados (CRBAL).

Não obstante o FEMA ter sido criado nos anos 2000, o CRBAL só foi instituído em 2021, por força da Lei Estadual 20.742/2021. Conforme Regimento Interno do CRBAL, mais precisamente seu artigo 3º, inciso II, é competência do conselho “*destinar e aprovar os recursos decorrentes das condenações em Ações Civis Públicas em planos, programas, projetos, ações e obras, o que pode ocorrer mediante Plano de Aplicação Anual ou através de Edital de Chamamento*”.

O CRBAL é composto, nos termos do artigo 4º de seu Regimento Interno, pelo Secretário de Estado do Desenvolvimento e do Turismo, como Presidente; do Procurador-geral do Estado, do Secretário de Estado da Agricultura e do Abastecimento, do Direito Presidente do IAT, do Procurador-geral de Justiça do Estado e dois representantes das entidades civis sem fins lucrativos, a serem escolhidos por ato próprio do Governador.

Percebe-se que o número de representantes do Governo Estadual (4) supera o de representantes da sociedade civil junto ao Ministério Público Estadual (3). Referida composição acaba por privilegiar o Governo Estadual, ao possuir maioria de votos, independente do posicionamento da sociedade civil e do Ministério Público.

As problemáticas de desenho jurídico e, sobretudo, de gestão envolvendo o FEMA não são totalmente alheios às Instituições Públicas e Sociedade Civil interessada na temática. Dos exemplos a serem colecionados na sequência, que não possuem a pretensão de serem exaustivos, mas apenas ilustrativos, nota-se que, desde a sua gênese, o FEMA/PR tem se constituído como um espaço de conflitos e discordâncias.

Judicialmente, o funcionamento deste fundo se reforça como espaço de disputa através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.438.766-3. A ADI foi proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná em face o artigo 1º, incisos V e VIII e, subsidiariamente, do artigo 2º, “caput” e parágrafo único, da Lei Estadual nº

18.375/2014, este último artigo na redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468/2015. Isto pois, conforme argumentação do Ministério Público, os dispositivos possibilitam a *“utilização de recursos para finalidades diversas daquelas que fundamentaram suas instituições”*, na medida em que permitiria a incorporação dos valores do FEMA, bem como do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FECON, pelo Tesouro Direto. Neste ínterim, o que se alega é que tal incorporação possibilitaria a utilização dos recursos até então arrecadados pelo FEMA para pagamentos de despesas de natureza além de ambientais.

Em 2018 o Ministério Público do Estado do Paraná, através de seu Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo – CAOPMAHU, publicou uma Nota Técnica nº 08/2020, a qual pontua haver um *“quadro de disfuncionalidade”* que marca operacionalização do FEMA (MPPR, 2020, p.21). Na referida Nota Técnica argumentado que *“parece haver claro quadro de ilegalidade e inconstitucionalidade envolvendo a gestão dos recursos que compõem o FEMA”* tendo em vista que tal fundo, na condição de especial de natureza contábil voltado a defesa de direitos e interesses difusos e coletivos deveria estabelecer o que a União determinou na Lei Federal nº 9.008/95, notoriamente quanto a gestão e administração por colegiado democraticamente composto sob a forma de um Conselho Gestor, o que, conteúdo, não é o caso do FEMA.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná também se ocupa do tema. Seu Pleno julgou irregulares as contas de 2018 do Fundo. As razões, conforme notícia oficial vinculada ao site institucional do TCE-PR, foi frente entendimento de *“descontrole na administração dos recursos do Fema, evidenciado pelos altos estoques de ativos alocados no início e no final daquele ano, com possível renúncia de ganho de rendimentos sobre os valores por parte dos gestores”* (Tribunal de Contas do Estado do Paraná, 2020).

Ainda, o TCE-PR expediu 32 recomendações ao IAT¹, com vias de aprimoramento de seu funcionamento. Processo 638744/20. Dentre as recomendações destaca-se, para os fins do discutido no presente artigo, a produção de estudo jurídico quanto à utilização dos recursos vinculados ao FEMA para o

¹

<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/tribunal-cobra-do-iat-melhorias-na-fiscalizacao-e-no-licenciamento-ambiental/8583/N>

custeio do desenvolvimento tecnológico visando à melhoria dos sistemas existentes ao desenvolvimento de novas plataformas.

Tais exemplos apresentam indícios de ingestão e funcionamento precário do FEMA, o qual, seja por aplicar seus valores em cenários aquém à reconstituição dos bens lesados que ocasionaram seu recolhimento, seja por tais valores se quer estarem sendo devidamente aplicados, acabam por impedir a devida reparação integral do dano ambiental em se tratando do Estado do Paraná.

3. CONCLUSÃO

A Lei Federal nº 7.347/85 estabelece em seu artigo 13 que, em havendo condenação em dinheiro decorrente da responsabilização por danos causados a bens difusos e coletivos, dentre eles o meio ambiente, tal valor deverá ser revertido a um fundo cujo objetivo é a reconstituição dos bens lesados.

Nos casos decorrentes de dano ambiental, o não recolhimento destes valores, ou nos casos em que há o recolhimento, a sua não aplicação ou a aplicação em finalidades aquém das razões que levaram ao seu recolhimento, correspondem a uma violação ao princípio de reparação integral. Tal violação gera ainda mais preocupação na medida em que a reparação integral se apresenta como a razão primeira da existência dos fundos ambientais decorrentes da Lei Federal nº 7.347/85.

Dentre os fundos que imperam esta lógica, destaca-se, no âmbito do estado do Paraná, o Fundo Estadual do Meio Ambiente. Há pouco conteúdo científico produzido acerca da gestão indevida de recursos no âmbito do FEMA/PR, não obstante, indícios desta ingerência tem sido objetivo de críticas e manifestações de instituições, como o Tribunal de Contas do Estado do Paraná e Ministério Público do Estado do Paraná, constituindo, inclusive, objeto de judicialização.

Tais apontamentos, os quais não possuem a pretensão de esgotar as possíveis críticas e indícios de ingerência do FEMA, sugerem o funcionamento do referido fundo em desconformidade com a razão inicial de sua instituição, qual seja a recuperação do meio ambiente lesado.

Tal artigo conclui, portanto, haverem indícios de que há o comprometimento da reparação integral do dano ambiental no estado do Paraná nos casos em que a reparação indenizatória se faz necessária.

Tal comprometimento da reparação integral se dá, em uma primeira

dimensão, em razão do próprio desenho normativo dos fundos de direitos difusos, típico do microssistema de tutela coletiva adotada no Brasil, ao não vincular a aplicação dos recursos arrecadados ao dano gerador de seu recolhimento. Tal comprometimento, contudo, também pode ser decorrente da gestão de tais Fundos.

Em síntese, a conclusão do presente artigo é de que, nos moldes em que praticada a destinação dos valores arrecadados a título do FEMA/PR, constata-se uma violação de preceitos básicos e fundantes do sistema jurídico em matéria ambiental, tendo em vista que prejudicada, e em alguns casos até mesmo impossibilitada, a reparação integral do ambiente lesado.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR FILHO, V. de A. Aspectos da responsabilidade civil em matéria ambiental. **Revista Direito e Liberdade**/Escola da Magistratura do Rio Grande do Norte, Mossoró, n. 8, jul./dez. 2008.

ARENHART, S; OSNA, G. Curso de Processo Civil Coletivo. São Paulo: RT, 2019

BENJAMIN, H. **Responsabilidade Civil Ambiental, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da Reparação Integral, Princípio da Melhoria da Qualidade Ambiental e Princípio in Dubio pro Natura**. RSTJ, a. 27, (239): 33, julho/setembro 2015.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 23ª ed. São Paulo. Saraiva. 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/978655599411>. Acesso em: 12 jan 2024.

GAIO, A. **A presunção do dever de cumulação das obrigações de reconstituição do bem lesado e de indenização ou compensação ecológica do dano ambiental**. 2020. Disponível em: <https://abrampa.org.br/document/a-presuncao-do-dever-de-cumulacao-das-obrigacoes-de-reconstituicao-do-bem-lesado-e-de-indenizacao-ou-compensacao-ecologica-no-dano-ambiental/> . Acesso em: 28 dez 2023.

INSTITUTO ÁGUA E TERRA. **Manual básico orientativo para a apresentação de projetos destinados à promoção da recuperação, conservação e preservação do meio ambiente, através de editais de chamamento público**. Disponível em: https://www.sedest.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-03/Manual%20Formatado%20com%20altera%C3%A7%C3%B5es%2022.02.2022_VF.pdf. Acesso em: 18 dez 2023.

LAMBERT, A. **Fundos Ambientais**: Bem mais do que simples mecanismos financeiros: uma ferramenta de gestão ambiental. Workshop do UK Department for

International Development (DFID) sobre Ferramentas de gestão ambiental que não sejam do tipo clássico de "comando e controle". Cuiabá, 2000.

LOPES, P. de S. O; NOGARE, R. de A.; CAMERINI, V. Z. Reparação ambiental: a destinação dos recursos provenientes de condenações pecuniárias como forma de ressarcimento de um dano ambiental. **Res Severa Verum Gaudium**. V. 5, n. 1. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente e de Habitação e Urbanismo. **Nota Técnica nº 08/2020**. 2020.

MIRRA, A. L. V.. Responsabilidade civil ambiental e a reparação integral do dano. *Conjur*, 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-out-29/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-ambiental-reparacao-integral-dano/>. Acesso em 23 jan 2024.

NETO RUDNIKI, R. Aplicação do cy-prês nos termos de ajustamento de conduta e ações coletivas: um novo método para a destinação de recursos pecuniários. **MP, justiça e sociedade**. Vol. 2. p. 314-341. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2021 Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/Image/publicacoes/MP-Justica-Sociedade-volume2.pdf. Acesso em: 15 dez 2023.

SARLET, I. W. FENSTERSEIFER, T. **Curso de Direito Ambiental**. 4ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2023 Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9786559648603>. Acesso em: 11 jan 2024

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **TCE-PR julga irregulares as contas do Fundo Estadual do Meio Ambiente em 2018**. 15/12/2020. Disponível em: <https://m.tce.pr.gov.br/noticias/noticia.aspx?codigo=8577> . Acesso em: 18 fev 2024.

VITORELLI, E.; OLIVEIRA, M. R. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 278, n. 3, p. 221–250, 2019. DOI: 10.12660/rda.v278.2019.80836. Disponível em: <<https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/80836>>. Acesso em: 15 dez. 2023.