



.....

REFLEXÕES SOBRE A RESPONSABILIDADE POR DANOS AMBIENTAIS DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

.....

*REFLECTIONS ON THE LIABILITY OF FINANCIAL INSTITUTIONS
FOR ENVIRONMENTAL DAMAGE AND THE ROLE OF THE
ATTORNEY GENERAL'S OFFICE*

Fábio Takeshi Ishisaki¹

SUMÁRIO: 1 Introdução; 2 A danosidade ambiental e a responsabilização tríplice no Brasil; 3. A responsabilização ambiental das instituições financeiras e a atuação da AGU; 4 Conclusão; 5 Referências.

¹ Consultor jurídico e Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP. Tem MBA em Gestão e Tecnologias Ambientais pela Universidade de São Paulo – USP – e é mestre e doutorando em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo – USP (Bolsista CAPES). Professor do curso de pós-graduação “Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade” (PUC SP) e de cursos de pós-graduação no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Assessor de políticas públicas do Observatório do Clima. Autor do livro “Direito Ambiental: Tópicos Relevantes e Atualidades” (Editora Freitas Bastos, 2022). E-mail: fabioishisaki@gmail.com



RESUMO: O texto analisa a noção de dano ambiental e sua responsabilização tríplice (civil, penal e administrativa) no ordenamento jurídico brasileiro, cotejando com a legislação brasileira, a qual diferencia os conceitos de degradação, poluição e impacto ambiental, destacando a abrangência e finalidade de cada um. A responsabilidade civil ambiental tem natureza objetiva, sendo aplicável independentemente de dolo ou culpa, e é imprescritível, conforme entendimento do STF. Por sua vez, a responsabilidade penal é subjetiva, exigindo conduta ilícita e se limitando à culpabilidade do agente. Já a responsabilidade administrativa, embora inicialmente tratada como objetiva, tem sido consolidada como subjetiva, exigindo dolo ou culpa. A responsabilização de instituições financeiras por danos ambientais das atividades que financiam foi objeto de análises judiciais, destacando-se a jurisprudência que tem admitido a responsabilização solidária dessas entidades, mesmo quando estas apenas promovem o financiamento. Destaca-se que o setor financeiro dispõe normas sobre a avaliação de riscos ambientais e climáticos dos negócios (como a Resolução BACEN 4.557/2017), além de boas práticas internas como as expostas em nota pelo BNDES. Ademais, a flexibilização do licenciamento ambiental promovida pela aprovação do PL 2.159/2021 — por meio de figuras como a Licença por Adesão e Compromisso e a fiscalização por amostragem — acarreta riscos à proteção ambiental. Por fim, ressalta-se a atuação da AGU na responsabilização de financiadores e a consolidação do entendimento da imprescritibilidade da reparação civil por dano ambiental, confirmando a proteção ampla e contínua ao meio ambiente.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental. Instituições financeiras. Dano ambiental. Responsabilidade. Legislação ambiental.

ABSTRACT: *The text analyzes the notion of environmental damage and its triple liability (civil, criminal, and administrative) within the Brazilian legal framework, comparing it with Brazilian legislation, which distinguishes the concepts of degradation, pollution, and environmental impact, highlighting the scope and purpose of each. Civil environmental liability is objective, being applicable regardless of intent or fault, and is not subject to a statute of limitations, according to the Brazilian Supreme Court (STF). Criminal liability is subjective, requiring unlawful conduct and limited to the culpability of the offender. Administrative liability, although initially treated as objective, has been increasingly consolidated as subjective, requiring intent or fault.*

The liability of financial institutions for environmental damage caused by the activities they finance has been the subject of judicial analysis, with case law increasingly recognizing the joint liability of these entities, even when they are solely involved in financing. It is noteworthy that the financial sector is subject to regulations on the assessment of environmental and climate risks in business activities (such as BACEN Resolution No. 4,557/2017), as well as internal best practices, such as those outlined in statements by BNDES. Furthermore, the relaxation of environmental licensing procedures through the approval of Bill No. 2,159/2021 — introducing mechanisms like the License by Adhesion and Commitment and sampling-based inspections — poses risks to environmental protection. Finally, the role of the Office of the Attorney General (AGU) in holding financiers accountable is emphasized, along with the consolidation of the legal understanding that civil liability for environmental damage is not time-barred, thereby confirming broad and ongoing protection of the environment.

KEYWORDS: Environmental licensing. Financial institutions. Environmental damage. Liability. Environmental legislation.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, aquele que degrada o meio ambiente responde pelos danos causados numa tríplice responsabilidade nas esferas civil, penal e administrativa, as quais se desenvolvem em processos específicos e podem ser simultaneamente aplicados por conta da sua autonomia. Tais responsabilidades se aplicam a agentes que atuam para a concretização do dano ambiental, dentre eles as instituições financeiras, notadamente pelo financiamento de atividades degradadoras, destacando-se que a jurisprudência tem admitido a responsabilização solidária dessas entidades.

Nesse contexto, vale ressaltar a importância do processo de licenciamento ambiental, o qual é instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente e, também, é uma das formas mais consolidadas e eficazes de se desenvolver atividades utilizadoras de recursos naturais, com vistas à gestão qualificada e à prevenção de danos ambientais. Inclusive, no âmbito dos regramentos setoriais, há atos normativos do Banco Central, por exemplo, aqueles que internalizam a avaliação de riscos ambientais e climáticos dos negócios (como a Resolução BACEN 4.557/2017).

Em julho de 2025, foi aprovado o Projeto de Lei (PL) 2.159/2025, o qual flexibiliza diversas regras do licenciamento ambiental nacional, inclusive da devida diligência das instituições financeiras nos negócios por elas financiados, bastando o requerimento da cópia da licença do cliente para que, na teoria, a responsabilidade deste fosse afastada, o que contraria a legislação e a jurisprudência aplicável.

Assim, a atuação da AGU na responsabilização de financiadores tem se destacado sobremaneira, notadamente por precedentes judiciais e entendimentos direcionados à resolução dos problemas os quais decididamente têm contribuído para o enfrentamento dos ilícitos ambientais.

2 A DANOSIDADE AMBIENTAL E A RESPONSABILIZAÇÃO TRÍPLICE NO BRASIL

Há na legislação e na literatura a diferenciação entre dano ambiental, poluição, degradação e impacto. É importante ter-se um detalhamento claro para considerações e aplicação em casos práticos.

O dano ambiental não conta com uma definição na legislação ambiental brasileira mais geral como a Política Nacional do Meio Ambiente. Na legislação específica, há a definição de dano ambiental como “toda lesão causada ao meio ambiente, decorrente da degradação de atributos ambientais por meio de omissões, ações e atividades não autorizadas ou em desacordo com as autorizações vigentes” (Instrução Normativa IBAMA 20/2024). Cabe apontar, também, que essa norma especificou tipos de danos ambientais, quais sejam:

- **Dano ambiental de baixo custo, baixa complexidade ou pequena magnitude:** qualquer dano ambiental cujo custo estimado por sua valoração econômica ou financeira é insuficiente para suscitar esforço institucional para a cobrança de sua reparação; e/ou dano que afeta recurso natural ou ambiente com alta resiliência e grande capacidade de suporte e não compromete a saúde, a segurança e o bem-estar humano;
- **Dano ambiental de alto custo, alta complexidade ou grande magnitude:** qualquer dano ambiental cujo esforço institucional de cobrança na esfera administrativa se revele inadequado ou insuficiente ante o custo estimado para a sua reparação; dano que afeta



recurso natural, atributo ambiental ou ambiente de forma complexa, podendo envolver o patrimônio histórico-cultural, a saúde, a segurança e/ou o bem-estar humano, ou outro aspecto antrópico, não possível de ser avaliado na esfera administrativa;

- **Dano ambiental material:** parcela do dano ambiental que envolve a dimensão concreta e material dos atributos ambientais degradados e para a qual há previsão administrativa de reparação direta ou indireta;
- **Dano ambiental imaterial:** parcela do dano ambiental que envolve a dimensão abstrata (simbólica, histórica, cultural, moral) do atributo ambiental degradado e para a qual não há previsão administrativa de reparação direta ou indireta;
- **Dano ambiental intercorrente, intermediário ou interino:** parcela do dano ambiental decorrente do tempo em que o atributo ambiental permaneceu danificado ou interrompido, sem a prestação dos serviços ecossistêmicos de origem.

A literatura especializada vem há anos buscando definir e delimitar o seu escopo:

[...] é dano ambiental toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediatamente, perturbações desfavoráveis (in pejus) ao equilíbrio ecológico, à sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de pessoas (Milaré, 2015).

[...] dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem (Leite, Ayala, 2015).

O dano, conforme assinalado, se constitui no prejuízo sofrido pelo patrimônio econômico de alguém. Em se tratando de meio ambiente, o prejuízo assume dimensão difusa, estendendo-se para o futuro. Diz respeito à coletividade e não ao indivíduo, pouco importando a sua duração ou se o meio ambiente terá condições de autodepuração capaz de reduzir os efeitos das alterações ocorridas (Freitas, 2005).

Portanto, pode-se verificar que o dano ambiental tem como características primordiais ser uma ação humana que causa, efetiva ou potencialmente, lesão/impactos/perturbações negativas ao meio ambiente e ao seu equilíbrio. Importante apontar que meio ambiente é definido na Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) como “*o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas*” (art. 3º, inciso I).

Já **degradação** é definida na Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) como “*a alteração adversa das características do meio ambiente*” (art. 3º, inciso II).

Poluição tem fundamento legal também na Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que a define:

Art. 3º [...]

III – [...] a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem

condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Assim, para a legislação, a poluição parece ser uma especificação dentro do conceito geral de degradação.

Fato curioso é que poluidor é definido como “*a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental*” (art. 3º, inciso IV). O que se verifica é um conceito mais aberto do que o próprio conceito de poluição.

Em relação ao **impacto ambiental**, consta na Resolução CONAMA 01/1986:

Art. 1º [...] considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.

É importante ressaltar que os impactos ambientais podem ser positivos ou negativos, sendo que os primeiros são objeto de incentivo e fomento, e os segundos, de controle e fiscalização.

Na Constituição Federal, tem-se a exigência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de “*significativa degradação do meio ambiente*” (art. 225, §1º, inciso IV). Na Resolução CONAMA 01/1986 também há referências ao termo “*degradação*” (art. 3º), mas se percebe ser uma terminologia equivalente a “*impacto*” pois, em seguida, refere-se ao licenciamento de empreendimentos e atividades com “*significativo impacto ambiental*” (art. 4º, *caput*). É imperioso apontar que a expressão “*significativo impacto ambiental*” não conta com definição legal, sendo, pois, um conceito verificado caso a caso dentro do processo de licenciamento ambiental, conforme se verificará em seção específica.

Assim, com base no que foi exposto, parece-nos haver clara diferenciação de abrangência entre os termos, sendo dano ambiental o efeito precipuamente negativo e decorrente de alguma conduta humana; a degradação ambiental, uma alteração no meio ambiente; a poluição, uma degradação ambiental enquadrada nos requisitos legais específicos, e o impacto ambiental, um conceito que vai além, aglutinando em si aspectos positivos e negativos, mas também relacionados à alteração do meio ambiente.

No Direito Ambiental, têm-se as chamadas responsabilidades por danos ambientais. Como visto no tópico anterior, dano ambiental pressupõe um fato advindo do ser humano, fato este que seja desfavorável à proteção, preservação ou conservação do meio ambiente.

A legislação traz:

Constituição Federal

Art. 225

[...]



§ 3º 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.

Resolução CONAMA 237/1997

Art. 11. [...]

Parágrafo único. O empreendedor e os profissionais que subscrevem os estudos previstos no caput deste artigo serão responsáveis pelas informações apresentadas, sujeitando-se às sanções administrativas, civis e penais.

O que se tem, pois, é uma tríplice responsabilidade por danos ambientais, divididos nas esferas civil, penal e administrativa, cujas consequências são cumulativas, ou seja, cada esfera de responsabilidade é independente e cumulativa em relação à outra.

A responsabilidade civil por danos ambientais tem natureza objetiva, ou seja, independe de dolo ou culpa, sendo inaplicáveis as excludentes de causalidade (caso fortuito, força maior ou fato de terceiro). Tem fundamento no art. 14, §1º, da Lei Federal 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente). Para que se configure essa responsabilidade, é necessário que haja um evento danoso, uma atividade do agente e o nexo de causalidade entre o evento e a atividade.

Quanto ao tema, tem-se na jurisprudência:

RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC. DANOS DECORRENTES DO ROMPIMENTO DE BARRAGEM. ACIDENTE AMBIENTAL OCORRIDO, EM JANEIRO DE 2007, NOS MUNICÍPIOS DE MIRAIÁ E MURIAÉ, ESTADO DE MINAS GERAIS. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. NEXO DE CAUSALIDADE.

1. Para fins do art. 543-C do Código de Processo Civil: a) *a responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar*; [...]

(STJ, REsp 1374284 / MG, Rel. Min. Luis Felipe Salomão. 2ª Seção. Julgado em 27/08/2014 – Grifos do autor)

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. NÃO OCORRÊNCIA. RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS EXTRAPATRIMONIAIS. ACIDENTE AMBIENTAL. EXPLOSÃO DO NAVIO VICUÑA. PORTO DE PARANAGUÁ. PESCADORES PROFISSIONAIS. PROIBIÇÃO DE TEMPORÁRIA DE PESCA. EMPRESAS ADQUIRENTES DA CARGA TRANSPORTADA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE. NEXO DE CAUSALIDADE NÃO CONFIGURADO.

[...]

4. *Em que pese a responsabilidade por dano ambiental seja objetiva (e lastreada pela teoria do risco integral), faz-se imprescindível, para a configuração do dever de indenizar, a demonstração da existência de nexo de causalidade apto a vincular o resultado lesivo efetivamente verificado ao comportamento (comissivo ou omissivo) daquele a quem se repete a condição de agente causador.*

5. No caso, inexiste nexo de causalidade entre os danos ambientais (e morais a eles correlatos) resultantes da explosão do navio *Vicuña* e a conduta das empresas adquirentes da carga transportada pela referida embarcação.

6. Não sendo as adquirentes da carga responsáveis diretas pelo acidente ocorrido, só haveria falar em sua responsabilização - na condição de poluidora indireta - caso fosse demonstrado: (i) o comportamento omissivo de sua parte; (ii) que o risco de explosão na realização do transporte marítimo de produtos químicos adquiridos fosse ínsito às atividades por elas desempenhadas ou (iii) que estava ao encargo delas, e não da empresa vendedora, a contratação do transporte da carga que lhes seria destinada.

(STJ, REsp 1596081 / PR, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva. 2ª Seção. Julgado em 25/10/2017 – Grifos do autor)

Cumpre destacar também o julgamento do Recurso Extraordinário 654.833, no STF, em que se estabeleceu a seguinte tese de repercussão geral: “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental”. Nesse caso, também houve uma explicitação da chamada obrigação *propter rem*, ou seja, que a obrigação de reparação de dano ambiental segue a cadeia sucessória da propriedade:

Além disso, a obrigação de reparar os danos ambientais tem sido considerada pela maior parte da doutrina e também pelo STJ, como *propter rem*, sendo irrelevante que o autor da degradação ambiental inicial não seja o atual proprietário, possuidor ou ocupante do imóvel, pois a obrigação adere ao título de domínio ou posse e transfere-se ao atual proprietário ou possuidor, sem prejuízo da responsabilidade solidária entre os vários causadores do dano. (Trecho do voto-vogal do ministro Gilmar Mendes)

Inclusive, sobre o tema, tem-se a Súmula 623 do STJ: “As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor”.

Assim, o dano ambiental não se esgota com o passar do tempo, podendo ser requerida a responsabilização (reparação civil) por ele a qualquer tempo (sem limitação de prazo).

A responsabilidade penal por danos ambientais tem fundamento na Constituição Federal (art. 225, §3º) e é disciplinada pela Lei Federal 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que estabelece:

Art. 2º Quem, de qualquer forma, concorre para a prática dos crimes previstos nesta Lei, incide nas penas a estes cominadas, na medida da sua culpabilidade, bem como o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica, que, sabendo da conduta criminosa de outrem, deixar de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Daí se verificam requisitos da responsabilidade penal por danos ambientais: conduta do acusado e ilicitude da conduta. Ainda, há de se destacar que a responsabilização se dará no limite da sua culpabilidade. De tal modo, ressalta-se o traço de pessoalidade, sendo, então, uma responsabilização subjetiva, seguindo os padrões da responsabilidade penal clássica na qual ninguém será considerado culpado até sentença penal condenatória (art. 5º, inciso LVII, Constituição Federal).

A particularidade da responsabilidade penal é a possibilidade de se desconsiderar a



pessoa jurídica para fins de cumprimento da decisão condenatória, notadamente sempre que a sua personalidade for obstáculo para o ressarcimento de prejuízos causados ao meio ambiente (art. 4º, Lei Federal 9.605/1998). Ainda, conforme exposto acima, a responsabilização pode atingir os mais diversos cargos e pessoas envolvidas no ato delitivo, desde a alta cúpula da empresa até o auditor.

Na jurisprudência, tem-se:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIME AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE PENAL. PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE (CF: ART. 225, § 3º, E LEI Nº 9.605/98: ART. 3º). PESSOA JURÍDICA DEMANDADA JUNTAMENTE COM A PESSOA FÍSICA. HIPÓTESE DE LITISCONSORTE PASSIVO NECESSÁRIO.

[...]

3. O art. 3º da Lei nº 9.605/1998, ao disciplinar a responsabilização penal da pessoa jurídica, prevê, para tal, hipótese de co-autoria necessária, *não se podendo dissociar a responsabilidade da pessoa jurídica da decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sociedade, devendo, assim, a pessoa jurídica ser demandada com a pessoa física que determinou a prática do ato causador da infração.*

[...]

(TRF1, RCCR 0002596-64.2007.4.01.4100, Rel. Des. Hilton Queiroz, 4ª Turma, julgado em 25/09/2007 – grifos do autor)

Ainda, há a possibilidade de se aplicar à responsabilidade penal por dano ambiental o chamado princípio da insignificância, quando a responsabilização pode ser afastada ante a baixa repercussão/impacto do ato frente à danosidade verificada. É o que se verifica na jurisprudência do STJ:

“PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIME AMBIENTAL CONTRA A FLORA. ART. 39 DA LEI 9.605/98. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. REINCIDÊNCIA ESPECÍFICA. INAPLICABILIDADE. I - A análise da controvérsia apresentada no recurso especial prescinde do reexame de provas; é suficiente, apenas, a reavaliação dos fatos incontroversos explicitados no acórdão recorrido. II - A aplicação do princípio da insignificância, como causa de atipicidade da conduta, especialmente em se tratando de crimes ambientais, é cabível desde que presentes os seguintes requisitos: conduta minimamente ofensiva, ausência de periculosidade do agente, reduzido grau de reprovaabilidade do comportamento e lesão jurídica inexpressiva.

III - No caso dos autos, o delito em análise se trata da supressão de 02 troncos de árvores nativas, sem autorização do órgão ambiental competente, portanto, não demonstrada a ínfima ofensividade ao bem ambiental tutelado. Ademais, o Eg. Tribunal de origem consignou que o agravante é reincidente específico, o que impede o reconhecimento do aludido princípio. Agravo regimental desprovido.”

(STJ, AgRg no REsp 1850002 / MG, Relator Ministro Felix Fischer, 5ª Turma, julgado em 16/06/2020 – grifos do autor)

A responsabilidade administrativa por danos ambientais tem fundamento na Lei Federal 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), que assim dispõe:

Art. 70. Considera-se infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

Há nesse dispositivo os requisitos para que haja a caracterização da responsabilidade administrativa por danos ambientais: (i) conduta do agente infracional – seja ativa, caracterizada pela ação, ou passiva, via omissão; (ii) ilicitude da conduta, ou seja, uma afronta à legislação vigente; e (iii) nexo causal entre a conduta e a infração ambiental.

Por anos, houve discussão acerca da responsabilidade administrativa ser considerada subjetiva ou objetiva. No entanto, tem se pacificado o entendimento jurisprudencial de que a subjetividade é verificável:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OFENSA AO ART. 1.022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. INTUITO DE REDISCUTIR O MÉRITO DO JULGADO. INVIABILIDADE. AUTO DE INFRAÇÃO. DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO MAR. PROPRIETÁRIO DE BARCAÇA. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL, DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PROVA PERICIAL. SÚMULAS 7 E 83/STJ. SÚMULA 282/STF.

[...]

5. Nos termos da jurisprudência do STJ, *como regra a responsabilidade administrativa ambiental apresenta caráter subjetivo, exigindo-se dolo ou culpa para sua configuração.*

[...]

8. A autoria da infração ambiental está relacionada a ser a parte agravante proprietária da barcaça “Comandante Carlos”, como descrito no Auto de Infração, sendo responsável pela transferência do óleo para um caminhão e para outra barcaça (“Pureza III”), *configurando o nexo causal necessário à configuração da responsabilidade ambiental subjetiva.*

(STJ, EDcl no AgInt no REsp 1744828 / SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2^a Turma, julgado em 13/08/2019 – grifos do autor)

Seguindo a tendência jurisprudencial, o IBAMA reviu o seu entendimento interno acerca da responsabilidade administrativa ambiental. Em entendimento vigente desde 2011 (via Orientação Jurídica Normativa 26/2011/PFE/IBAMA), havia a desnecessidade de configuração de culpa ou dolo para a aplicação de penalidade de multa administrativa ambiental, mas se admitindo excludentes de responsabilidade (força maior, caso fortuito ou fato de terceiro) desde que o autuado demonstre não ter contribuído para a ocorrência da infração administrativa. Contudo, em Despacho do presidente do IBAMA, tal entendimento foi revisto, pois foi aprovado o Parecer 4/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU, pelo qual se passou a entender que a “*responsabilidade administrativa ambiental possui natureza subjetiva, a demandar a existência de dolo ou culpa do agente para caracterização de infração ambiental*”.

Neto Dino, Bello Filho e Dino (2011) aduzem:



[...] em regra, a conduta (comissiva ou omissiva) que se amolda ao tipo previsto na lei caracteriza a infração administrativa ambiental, independentemente de o agente querer, ou não, um fim ilícito ou de ter consciência dessa ilicitude. Essa inflexão quanto à exigência de elemento subjetivo (dolo ou culpa) é fundamental à caracterização da infração administrativa ambiental [...].

As infrações administrativas, bem como suas consequências, estão definidas na esfera federal no Decreto Federal 6.514/2008. A apuração da infração ambiental será realizada em processo administrativo próprio e mediante contraditório, ampla defesa e apurações do órgão ambiental fiscalizador.

Há também expressa determinação de que a lavratura de auto de infração ambiental e instauração de processo administrativo, quanto a infrações ambientais cometidas em empreendimento/atividade, é de competência originária do órgão ambiental licenciador, podendo, no entanto, outro ente federativo adotar medidas quando da iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental (art. 17, caput e §2º, Lei Complementar 140/2011). Havendo duplicidade de autos de infração, irá prevalecer aquele lavrado pelo órgão ambiental com competência licenciatória (art. 17, §3º, Lei Complementar 140/2011).

3 A RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E A ATUAÇÃO DA AGU

Como visto, a danosidade ambiental tem por característica ser tríplice, ou seja, a possibilidade de três esferas (civil, penal e administrativa) serem acionadas na ocorrência de um dano ambiental.

Tal situação tem as características específicas para cada esfera, mas é importante ressaltar que a abrangência dos seus efeitos não é adstrita ao empreendedor ou pessoa física, podendo, pois, ser imputável a mais agentes, por exemplo, os financiadores.

No âmbito da responsabilidade civil, por exemplo, há o seguinte entendimento jurisprudencial:

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

(REsp 650.728/SC, Rel. Ministro Antonio Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 02/12/2009)

Álvaro Mirra (2017) esclarece:

[...] o dever das instituições financeiras de reparar o dano ambiental causado pelas atividades por elas financiadas decorre, em termos gerais, do artigo 12 da Lei 6.938/1981 e, sobretudo, do disposto no artigo 3º, IV, da Lei 6.938/1981, que trata da noção de poluidor, uma vez que o financiador se enquadra na categoria de poluidor indireto. [...] A partir da celebração do contrato de financiamento, o financiador passa a ser responsável civilmente pelo dano ambiental, uma vez que foi o contrato em questão que impulsionou o exercício da atividade danosa. E a responsabilidade do financiador perdura, ainda, durante o desenrolar da contratação. Vale dizer: enquanto perdurar o contrato de financiamento, o financiador responde objetiva e solidariamente pelos danos ambientais causados pela atividade degradadora.



A Lei de Crimes Ambientais prevê que qualquer um que concorra para a prática de crimes ambientais tipificados na lei pode ser responsabilizado na medida da sua culpabilidade, além da imputação de responsabilidade por infração administrativa decorrente de ação ou omissão ilegal (arts. 2º e 70, Lei Federal 9.605/1998).

Nesse contexto, importante ressaltar que, no âmbito da discussão do Projeto de Lei (PL) 2.159/2021, que discutiu a chamada “Lei Geral do Licenciamento Ambiental”, há um artigo específico sobre a responsabilidade das instituições financeiras nesse âmbito:

Art. 58 [...]

§ 1º As instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil, no exercício de suas funções legais e regulamentares, devem exigir a correspondente licença ambiental, definida pela autoridade licenciadora integrante do Sisnama, para o financiamento de atividades ou de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental, não possuindo dever fiscalizatório da regularidade ambiental, sob pena de serem subsidiariamente responsáveis, na medida e proporção de sua contribuição, por eventuais danos ambientais decorrentes da execução da atividade ou do empreendimento pelo terceiro diretamente envolvido.

§ 2º *Exigida a apresentação da licença ambiental nos termos deste artigo, os contratantes com atividades ou empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental e as instituições supervisionadas pelo Banco Central do Brasil não serão responsabilizados por eventuais danos ambientais ocorridos em razão da execução da atividade ou do empreendimento.* (grifo do autor)

A simples cópia da licença ambiental não afasta a responsabilização por danos ambientais. A bem da verdade, a fragilização do licenciamento ambiental e a aparente tentativa de afastamento de responsabilidade é contrária às próprias regulamentações do setor financeiro, as quais já são mais rígidas e prezam pela devida diligência. Um exemplo disso é a Resolução BACEN 4.557/2017, que dispõe sobre a estrutura de gerenciamento de riscos e a estrutura de gerenciamento de capital. Na referida norma é estabelecido pelo art. 6º, incisos I a X, que a estrutura de gerenciamento de riscos deve identificar, mensurar, avaliar, monitorar, reportar, controlar e mitigar os riscos: (i) de crédito; (ii) de mercado; (iii) de variação das taxas de juros para os instrumentos classificados na carteira bancária (IRRBB); (iv) operacional; (v) de liquidez; (vi) social; (vii) ambiental; (viii) climático; (ix) risco país e risco de transferência; (x) os demais riscos relevantes, segundo critérios definidos pela instituição, incluindo aqueles não cobertos na apuração do montante dos ativos ponderados pelo risco (RWA).

A Resolução ainda estabelece que deve ser instituída pela instituição financeira uma base de dados de risco operacional com os valores associados a perdas, inclusive pelos riscos ambientais e climáticos (art. 34, *caput* e §2º). Entende-se como “risco ambiental” as situações em que há a “possibilidade de ocorrência de perdas para a instituição ocasionadas por eventos associados à degradação do meio ambiente, incluindo o uso excessivo de recursos naturais”, tendo como alguns exemplos o descumprimento de condicionantes do licenciamento ambiental; o desastre ambiental resultante de intervenção humana; a alteração em legislação e especialmente o ato ou atividade que, apesar de regular, legal e não criminoso, impacte negativamente a reputação da instituição, em decorrência de degradação do meio ambiente (art. 38-B, *caput* e incisos I a VII).

É importante apontar que, no texto aprovado pelo Congresso Nacional, a Lei Geral traz



figuras de licenças que não contam com o adequado controle das atividades, como a Licença por Adesão e Compromisso (LAC), a qual atesta a viabilidade da instalação, da ampliação e da operação de atividade ou de empreendimento, e poderá ser emitida de forma automatizada por simples declaração do empreendedor em plataforma virtual. Além disso, o empreendedor realizará um estudo simples (Relatório de Caracterização do Empreendimento - RCE), o qual será analisado por amostragem. Também será por amostragem a vistoria anual do órgão licenciador ao empreendimento, para fins de aferição da regularidade da atividade.

Outro ponto preocupante é o da possibilidade dos entes federativos definirem as tipologias de atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, o que abre um flanco de possibilidades para que uma atividade altamente degradadora possa ser considerada dispensada de licenciamento ambiental em uma localidade com o objetivo de se atrair maiores investimentos e empresas, similarmente ao que acontece com a guerra fiscal.

Por tais pontos do texto aprovado no Congresso Nacional, é possível verificar a fragilidade de algumas licenças ambientais que podem ser viabilizadas (ou dispensadas).

Nesse tocante, Álvaro Mirra (2017) esclarece:

Pouco importa, aqui, que a instituição financeira tenha exigido do financiado, para a concessão do financiamento, a obtenção de todas as licenças e autorizações necessárias para o exercício da atividade e a comprovação do cumprimento regular das condições impostas. Desnecessário averiguar, ainda, se o financiador acompanhou o desenvolvimento da atividade empreendida com o financiamento e exerceu adequado controle sobre esta, à vista da legislação ambiental aplicável. (...) Tal se dá, nunca é demais insistir, em virtude da ampliação do espectro de sujeitos responsáveis pelo dano ambiental, trazida pela CF e pela LPNMA, bastando para o estabelecimento do nexo causal, nesses casos, como visto, o simples fato do financiamento pelas instituições financeiras das atividades causadoras de degradação ambiental.

Um caso exemplificativo é a Ação nº 5032377-78.2022.4.03.6100, em trâmite na Justiça Federal de São Paulo, na qual a AGU obteve decisão favorável à manutenção de multa de R\$47,4 milhões, aplicada a um banco que financiou atividade de plantação de milho em área embargada (área total de 1.177 hectares) pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis (Ibama) no município de Gaúcha do Norte, no Mato Grosso. Tal decisão demonstra, de forma efetiva, como a devida diligência das instituições financeiras podem ser determinantes para o risco do negócio. A responsabilização não poderá ser afastada pela simples cópia da licença, pois contraria a jurisprudência predominante, a literatura especializada e os regramentos em vigor para o setor financeiro nacional.

Outra atuação relevante da AGU foi no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.352.872, na qual foi aprovada a seguinte tese: “É imprescritível a pretensão executória e inaplicável a prescrição intercorrente na execução de reparação de dano ambiental, ainda que posteriormente convertida em indenização por perdas e danos”. A imprescritibilidade dos danos ambientais, *in casu*, foi decorrente de discussão sobre a execução de sentença criminal quando foi convertida em pagamento em dinheiro (equivalente à reparação do dano ambiental já reconhecida em decisão judicial definitiva).

Vale ressaltar que, segundo informações recentes, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teria destinado pelo menos R\$1,8 bilhão para empresas que foram multadas por danos ambientais, especialmente no setor de mineração, em R\$590 milhões. Foi apurado que o BNDES informa no seu sítio eletrônico que empresas com condenações na esfera administrativa ou judicial por crime contra o meio ambiente não são elegíveis para apoio pelo banco. Segundo A Pública (2024), em nota o BNDES informou:

As instituições financeiras operadoras do crédito são as responsáveis pela análise cadastral, ambiental e jurídica para contratação das operações, em observância aos regramentos estabelecidos pelo BNDES e à legislação pertinente.

Conforme requisito estabelecido pelo BNDES, os instrumentos contratuais firmados entre o cliente e o agente financeiro devem conter cláusula explícita sobre a obrigatoriedade de que os clientes mantenham situação ambiental regular, cabendo ao agente financeiro certificar-se do cumprimento da cláusula, tanto na contratação quanto ao longo de sua vigência.

O BNDES realiza avaliação de conformidade das operações indiretas automáticas por amostragem e, caso verifique o descumprimento de obrigações, pode impor penalidades às instituições financeiras credenciadas. Nos casos de indícios de ilícito penal, o Banco pode comunicar os fatos às autoridades competentes para apuração.

Especificamente a um projeto da Anglo American, é informado:

Caso tivessem ocorrido sanções administrativas ou condenações por órgãos ambientais durante esse período – decorrentes de descumprimento das condicionantes ambientais das licenças emitidas (acompanhadas pelos órgãos ambientais), elas teriam sido tratadas tempestivamente pelo BNDES, seguindo os termos do contrato.

Portanto, seja pela literatura especializada, pela jurisprudência consolidada, pelas recentes decisões judiciais ou mesmo pela prática de mercado já realizada, a flexibilização da responsabilização das instituições financeiras pelo dano ambiental das atividades por ela financiadas não está juridicamente amparada, tampouco cumpre os preceitos constitucionais do dever de todos em proteger o meio ambiente, inclusive sendo esse um princípio da ordem econômica brasileira (arts. 170, inciso VI; e 225, *caput*, da Constituição Federal).

CONCLUSÃO

Conforme desenvolvido nos tópicos acima, o estudo sobre a danosidade ambiental e a sua tríplice responsabilização na área ambiental é um tema em construção desde, pelo menos, 1981, quando da publicação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda, houve a constitucionalização de tal entendimento na Carta Magna de 1988, sendo regulamentado pela legislação infraconstitucional nas décadas seguintes, notadamente pela Lei de Crimes Ambientais e o seu decreto regulamentador.

Ainda, a jurisprudência vem firmando entendimento de que há a responsabilização ampla na seara ambiental, inclusive daqueles que não contribuem de forma direta para o evento danoso ocorrer. É o caso, por exemplo, das instituições financeiras, que podem ser responsabilizadas pela viabilização de recursos a atividades danosas, como as minerações e os empreendimentos agrope-



cuários. Foi analisado também que o próprio setor financeiro tem há anos regulamentos próprios que trazem dispositivos de maior diligência nos negócios, sobretudo por riscos ambientais e climáticos (não só diretos, mas também de reputação e por decisões judiciais).

Contrastando com tal realidade, foi aprovado pelo Congresso Nacional, em julho de 2025, o PL 2.159/2021, que busca instituir um regramento unificado para o licenciamento ambiental brasileiro, mas que, conforme analisado, tem gargalos e pontos críticos que trazem insegurança jurídica e riscos ambientais. No dispositivo especificamente direcionado às instituições financeiras, é possível verificar a desconexão da regra geral com toda a construção jurisprudencial e setorial sobre o tema.

A exigência de uma cópia da licença ambiental não traz garantias concretas à instituição financeira, tampouco afasta a sua responsabilidade pelo dano ambiental causado pela atividade financiada. Isso porque, conforme analisado, há atividades que pela nova legislação de licenciamento serão emitidas de forma automática e sob análise e vistoria por amostragem, o que fragiliza sobremaneira a fiscalização e a garantia de que a atividade está sendo desenvolvida de forma correta, dentro das condicionantes determinadas e pelas boas práticas necessárias. Em cumprimento às normativas já elaboradas e aplicáveis ao setor financeiro, bem como a devida diligência e *compliance* das atividades empresariais, as instituições financeiras devem se pautar pela segurança das informações e dos negócios que elas viabilizam, sob pena de serem solidariamente responsáveis; além disso, comprometerem os próprios negócios numa realidade mundial de maior cuidado com a pauta ambiental, inclusive no âmbito reputacional.

A bem da verdade, o setor financeiro está paulatinamente convergindo para a devida diligência, *compliance* e boas práticas negociais, enquanto há movimentos legislativos fragilizando tais ganhos e, invariavelmente, trazem riscos aos negócios e futuros investimentos no país, notadamente pelo risco de indenizações, multas e resposta a crimes ambientais.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). AGU mantém na Justiça multa de R\$ 47 milhões a banco que financiou milho produzido em área embargada. **AGU.** Brasília, 05 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-mantem-na-justica-multa-de-r-47-milhoes-a-banco-que-financiou-milho-produzido-em-area-embargada>

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Maioria no STF decide que reparação por crime ambiental é imprescritível. **AGU.** Brasília, 27 de março de 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/maioria-no-stf-decide-que-reparacao-por-crime-ambiental-e-imprescritivel>

A PÚBLICA. BNDES emprestou ao menos R\$ 1,8 bilhão para empresas multadas por infrações ambientais. **A PÚBLICA.** 20 de março de 2024. Disponível em: <https://apublica.org/2024/03/fundos-verdes-do-bndes-emprestaram-r-18-bi-para-empresas-multadas-pelo-ibama/>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projeto de Lei (PL) 2.159/2021, que dispõe sobre o licencia-



mento ambiental, regulamenta o inciso IV do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2960687&filename=Tramitacao-PL%202159/2021%20\(N%C2%BA%20Anterior%20PL%203729/2004\)](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarIntegra?codteor=2960687&filename=Tramitacao-PL%202159/2021%20(N%C2%BA%20Anterior%20PL%203729/2004))

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal Ambiental e Reparação do Dano**. São Paulo: RT, 2005.

IBAMA. Justiça Federal confirma multa aplicada pelo Ibama a banco. **Ibama**. Brasília, 28 de março de 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2024/justica-federal-confirma-multa-aplicada-pelo-ibama-a-banco>

IBAMA. ORIENTAÇÃO JURÍDICA NORMATIVA Nº 26/2011/PFE/IBAMA - DESNECESSIDADE DA CONFIGURAÇÃO DA CULPA E DO DOLO PARA

A APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE MULTA ADMINISTRATIVA AMBIENTAL. **Ibama**. Disponível em: https://www.gov.br/ibama/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/arquivos/ojn/ojn_26_2011_natureza_da_responsabilidade_administrativa_ambiental.pdf

IBAMA. **PARECER 00004/2020/GABIN/PFE-IBAMA-SEDE/PGF/AGU**. Diário Oficial da União (DOU). 14 de julho de 2022. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/despacho-415116625>

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**. 7ª edição. São Paulo: RT, 2015.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 10ª edição. São Paulo: RT, 2015.

MIRRA, Álvaro. A responsabilidade civil ambiental das instituições financeiras. **Consultor Jurídico**. São Paulo, 25 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-25/ambiente-juridico-responsabilidade-civil-ambiental-instituicoes-financeiras/>

NETO DINO, Nicolao; FILHO BELLO, Ney. Bello; DINO, Flávio. **Crimes e Infrações Administrativas Ambientais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). STF decide que obrigação de reparar dano ambiental convertida em indenização não prescreve. **STF**. Brasília, 08 de abril de 2025. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-decide-que-obrigacao-de-reparar-dano-ambiental-convertida-em-indenizacao-nao-prescreve/>



Este trabalho está licenciado sob uma licença Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

