PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E EXTENSÃO EM DIREITO
MESTRADO INTERINSTITUCIONAL PUCPR/UNIOESTE

MARIA BETÂNIA MEDEIROS SARTORI

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DESTINADO A PROPICIAR UMA MAIOR EFETIVIDADE À TUTELA DO MEIO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

CURITIBA
2011

MARIA BETÂNIA MEDEIROS SARTORI

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DESTINADO A PROPICIAR UMA MAIOR EFETIVIDADE À TUTELA DO MEIO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestrado Interinstitucional PUC/UNIOESTE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

CURITIBA

2011

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Sartori, Maria Betânia Medeiros

S251t O termo de ajustamento de conduta como instrumento destinado a propiciar
2011 uma maior efetividade à tutela do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável / Maria Betânia Medeiros Sartori ; orientador, Vladimir Passos de Freitas. – 2011.
155 p. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2011
Bibliografia: p. 140-148

1. Compromisso (Direito). 2. Tutela. 3. Desenvolvimento sustentável. 4. Meio ambiente. I. Freitas, Vladimir Passos de, 1945-. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Universidade Estadual do Oeste do Paraná. IV. Título.

Doris 4. ed. – 340

MARIA BETÂNIA MEDEIROS SARTORI

O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO DESTINADO A PROPICIAR UMA MAIOR EFETIVIDADE À TUTELA DO MEIO AMBIENTE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão em Direito, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Mestrado Interinstitucional PUC/UNIOESTE, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof. Dr. Vladimir Passos de Freitas

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

_____

Prof. Dr. Jônatas Luiz Moreira de Paula

Universidade Paranaense - UNIPAR

_____

Prof. Dr. Luiz Alberto Blanchet

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Curitiba, 31 de maio de 2011.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre ter derramado suas bênçãos sobre a minha vida.

Ao Régis, meu esposo, pelo incentivo e pela ajuda.

Ao Dr. Vladimir Passos de Freitas, meu orientador, pela disponibilidade e pela atenção na orientação e revisão, a minha grande gratidão.

Ao Dr. Giovani Ferri, da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo, e à Maria Glória Genari Pozzobom, chefe do escritório regional do Instituto Ambiental do Paraná, de Toledo, que, gentilmente, permitiram que a pesquisa de campo fosse realizada.

Aos meus familiares e amigos, pelo indispensável incentivo.

RESUMO

A problemática que envolve o tema é abordada a partir da crise na relação homem/sociedade e meio ambiente, em razão do caráter antropocêntrico vigente na atual sociedade. As dificuldades na resolução dos conflitos pela via judicial, sobretudo na área ambiental, apontaram a necessidade de se ampliar a tutela assegurada no artigo 225 da Constituição Federal. Procura-se demonstrar que a resolução dos conflitos pela via extrajudicial por meio do termo de ajustamento de conduta configura-se eficaz para a tutela ambiental, na medida em que, através desse instrumento, é possível ajustar a conduta daqueles que estão em desacordo com as exigências legais, prevenindo e reparando danos ao meio ambiente. Desse modo, de acordo com as especificidades e complexidade inerente a cada caso, busca-se uma solução viável e satisfatória para a resolução dos conflitos ambientais. O trabalho enfoca os principais aspectos do TAC, tais como a sua natureza jurídica, os legitimados que podem firmá-lo, as consequências para o seu descumprimento, seus efeitos e reflexos econômicos, bem como, a possibilidade de sua desconstituição e a análise do TAC no direito comparado. Ao final, demonstram-se os resultados da pesquisa de campo realizada sobre a aplicação dos termos de ajustamento de conduta firmados, extrajudicialmente, tanto pelo Ministério Público Estadual da Comarca de Toledo, quanto pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP, Escritório Regional de Toledo, nos anos de 2008, 2009 e 2010.

Palavras-chave: Termo de ajustamento de conduta. Tutela. Meio ambiente. Efetividade. Desenvolvimento Sustentável.

ABSTRACT

The main issue that surrounds the topic is the crisis in the relationship between man, society, and the environment.This is due to the prevailing anthropocentric character in today's society. The difficulties in resolving the conflicts through the courts are vast. Particularly in the environmental area which indicates the need for extending the protection guaranteed in Article 225 of the Federal Constitution. This is sought to demonstrate that the resolution of conflicts out of court through the term of behavior adjustment configures itself in an effective way to protect the environment. This is because through this instrument of measure, you can adjust the conduct of those who disagree with the legal requirements, preventing and repairing any environmental damages. Thus, according to the specificities and complexities inherent in each case, we seek a workable and satisfactory solution to resolving environmental conflicts. The work focuses on the main aspects of the TAC, such as their legal status, the legitimate parties who may sign it, the consequences for noncompliance, its effects and economic consequences, as well as the possibility of its deconstitution and analysis of the TAC comparative law. Finally, we show the results on this field of research on the application of the terms: adjustment of conduct signed, and out of court; Both the District Attorney of the District of Toledo, and by the Environmental Institute of Paraná- IAP, Regional office of Toledo in the years 2008, 2009 and 2010.

Keywords: Term of Adjustment of Conduct. Guardianship. Environment. Effectiveness. Sustainable Development.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADR	- *Alternative Dispute Resolution*
AI	- Auto de Infração
CCP	- Comissão de Conciliação Prévia
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CLT	- Consolidação das Leis Trabalhistas
CONAMA	- Conselho Nacional do Meio Ambiente
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EIA	- Estudo de Impacto Ambiental
IAP	- Instituto Ambiental do Paraná
ITCF	- Instituto de Terras Cartografia e Florestas
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IMAB	- Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil
LACP	- Lei de Ação Civil Pública
MP	- Ministério Público
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
PL	- Projeto de Lei
PRO-MP	- Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais das Unidades Ministeriais
RG	- Registro Geral
RS	- Rio Grande do Sul
SEMA	- Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos
SISLEG	- Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção de Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente
SISNAMA	- Sistema Nacional de Meio Ambiente
SUHREMA	- Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Procedimentos com TACs analisados na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010 115
Tabela 2 - Total de processos analisados no IAP, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010 120
Tabela 3 - Municípios onde mais ocorreram infrações ambientais segundo os TACs firmados nos processos analisados no IAP..... 121
Tabela 4 - Matérias objeto dos TACs encontrados nos processos analisados no IAP. 122
Tabela 5 - Tipo de compromissários que firmaram TACs no IAP. 124
Tabela 6 - Tipos de obrigações previstas nos TACs. 126
Tabela 7 - Prazos para cumprimento das obrigações previstas nos TACs 127
Tabela 8 - Medidas coercitivas previstas para os casos de descumprimento das obrigações contidas no ajuste 129

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17
2 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE 19
2.1 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA 19
2.2 O SURGIMENTO DOS CONFLITOS DE MASSA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA 25
2.3 O ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL 30
2.3.1 A Principal Via de Defesa do Meio Ambiente: ação civil pública 36
2.3.2 A Proteção do Meio Ambiente na Esfera Penal 43
2.4 SOLUÇÕES EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS 48
2.4.1 Conciliação 50
2.4.2 Mediação 54
2.4.3 Arbitragem 58
3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 61
3.1 ORIGEM 61
3.2 CONCEITO 63
3.3 FINALIDADE E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO TAC AMBIENTAL 67
3.3.1 Princípio da prevenção e da precaução 68
3.3.1.2 Desenvolvimento sustentável 72
3.3.2 Princípio da reparação integral do dano ambiental 75
3.3.3 Princípio da indisponibilidade do bem ambiental 81
3.4 NATUREZA JURÍDICA 84
3.5 LEGITIMADOS PARA FIRMAR O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 89
3.6 REQUISITOS QUE DEVEM ESTAR PRESENTES NO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 92
3.7 CONSEQUÊNCIAS PARA O DESCUMPRIMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 96
3.8 EFEITOS DECORRENTES DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 99
3.9 REFLEXOS ECONÔMICOS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 103
3.10 DESCONSTITUIÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 105

3.11 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO DIREITO COMPARADO.....107
4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.112
4.1 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA, JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA.....112
4.2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NA PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE DA COMARCA DE TOLEDO.....114
4.3 NÚMEROS DE TACS FIRMADOS POR OUTRAS PROMOTORIAS DO MEIO AMBIENTE DA REGIÃO OESTE. 117
4.4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP, ESCRITÓRIO REGIONAL DE TOLEDO.....118
4.4.1 Dificuldades encontradas na coleta de dados. 119
4.4.2 Quantidade de processos de autos de infração analisados no IAP referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010.....119
4.4.3 Municípios com maior incidência de problemas ambientais.....120
4.4.4 Principais matérias objeto dos termos de ajustamento de conduta analisados.....121
4.4.5 Legitimados passivos ou compromissários que mais firmaram TACs com o IAP 123
4.4.6 Obrigações constantes nas cláusulas do ajuste 125
4.4.7 Prazo para o cumprimento das obrigações. 127
4.4.8 Medidas coercitivas previstas em caso de descumprimento das obrigações impostas no TAC.....128
4.4.9 Intervenção de colegitimados no TAC.....131
4.4.10 Publicidade do TAC.....131
4.4.11 Tempo decorrido entre o conhecimento do conflito e a celebração do TAC 133
4.4.12 Percentual de cumprimentos dos TAC analisados.....133
4.4.13 Medidas adotadas nos casos de TACs frustrados 134
4.5 CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DOS DADOS LEVANTADOS:.....134
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....137
REFERÊNCIAS.....140
ANEXO A – FICHA DE COLETA DE DADOS.....149
ANEXO B – OFÍCIO DE RESPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....151

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, poucos assuntos têm tido tanta repercussão no mundo como a questão ambiental, pois o alto grau de degradação dos recursos naturais vem comprometendo seriamente a qualidade de vida do planeta.

Almejando encontrar caminhos sustentáveis de interação com o meio ambiente, o legislador pátrio criou inúmeras normas dispondo sobre essa proteção. Aliás, pode-se afirmar que o Brasil se encontra na vanguarda em matéria de legislação ambiental, porém a mera existência de normas não era óbice às constantes agressões ao meio ambiente, que passaram a aumentar, sobretudo em face do crescente aumento dos conflitos em torno dos recursos naturais, que se transformaram em verdadeiros conflitos de massa, por envolverem um grande número de pessoas.

Evidenciou-se, então, a necessidade de serem disponibilizados instrumentos jurídicos adequados a assegurar a tutela coletiva de alguns direitos como a proteção ao meio ambiente, com regras diferenciadas que prestigiassem a solução rápida e efetiva dos conflitos através do consenso. Nesse contexto, o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078, de 11/9/1990), inseriu, no parágrafo 6°, do artigo 5°, da Lei de Ação Civil Pública (Lei Federal nº 7. 341, de 24/7/1985), o termo de ajustamento de conduta (TAC), como um instrumento extrajudicial destinado a assegurar a tutela do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.

Assim, o objetivo desta pesquisa é buscar sistematizar os diferentes aspectos que envolvem esse instituto. Procura-se analisá-lo para verificar se ele é um instrumento idôneo para atender aos anseios de acesso à justiça ambiental, bem como se é um instrumento apto a tutelar satisfatoriamente o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para tanto, dividiu-se o trabalho em três capítulos. O primeiro deles dedica-se, inicialmente, ao desenvolvimento da proteção do meio ambiente na legislação brasileira e ao surgimento dos conflitos de massa na sociedade contemporânea. Em seguida, estuda-se o acesso à justiça ambiental. Parte-se então para o estudo da principal via de defesa do meio ambiente, a ação civil pública e para uma breve análise do papel da tutela penal na resolução dos problemas ambientais. Na sequência, analisam-se as principais formas extrajudiciais de resolução de conflitos,

quais sejam, a conciliação, a mediação e a arbitragem, para, posteriormente, tratarmos do compromisso ou termo de ajustamento de conduta.

No segundo capítulo se realizará a análise do termo de ajustamento de conduta enquanto instrumento de tutela do meio ambiente. Especificamente quanto aos temas elencados nessa parte do trabalho, apenas a título ilustrativo e exemplificativo, pretende-se tratar da origem desse instrumento, da finalidade, que se encontra atrelada à observância de três princípios que darão todo o norte pelo qual se pautará o estudo específico do TAC, quais sejam: o princípio da prevenção, o da reparação integral do dano ambiental e o princípio da indisponibilidade do bem ambiental. Trata-se, também, da natureza jurídica, dos legitimados para firmar o termo de ajustamento de conduta, dos requisitos que devem estar presentes no termo, das conseqüências e dos efeitos do seu descumprimento, além de alguns reflexos econômicos que o termo de ajustamento pode gerar, dentre outros aspectos.

No terceiro capítulo se pretende preencher a lacuna da falta de dados estatísticos necessários à realização de estudos mais aprofundados para o aprimoramento do referido instrumento. Para isso foi realizada uma pesquisa de campo e serão apresentados os dados coletados sobre os termos de ajustamento de conduta ambiental firmados extrajudicialmente nos anos de 2008, 2009 e 2010, pela Promotoria do Meio Ambiente da Comarca de Toledo, no Estado do Paraná, e pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), Escritório Regional de Toledo.

A presente investigação fornece subsídios importantes para a análise do compromisso de ajustamento de conduta, principalmente em face das escassas pesquisas e bases de dados existentes sobre o tema. O presente trabalho justifica-se na medida em que teve como um dos seus objetivos reunir informações relevantes sobre o tema, bem como verificar os resultados alcançados até o momento com a aplicação desse instituto, o que, a seu turno, consiste em subsídio importante ao seu aperfeiçoamento e ao aperfeiçoamento do sistema de tutelas coletivas no país.

2 A PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE

2.1 A EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

A preocupação com as questões ambientais costuma ser identificada como um fenômeno recente, porém, ao estudar evolução da legislação ambiental brasileira, constata-se que o início da percepção da problemática ambiental e a sua regulamentação se deram desde a época do Brasil colonial: “Era necessária uma política geral de proteção dos recursos naturais no Brasil, pois esse era o grande trunfo com o qual o país podia contar para o seu progresso futuro.”[1] Por isso, os legisladores, no decorrer dos tempos, passaram a dar cada vez mais atenção e a estabelecer regras, muitas vezes coercitivas, de proteção do meio ambiente.

No período do descobrimento do Brasil vigoravam, em Portugal, as Ordenações Afonsinas. Desde essa época havia uma preocupação, ainda que de forma indireta, com a proteção dos recursos naturais. Em interessante obra sobre a legislação ambiental brasileira, Ann Helen Wainer[2] cita, como exemplo desse período, a equiparação do furto de aves para efeitos criminais a qualquer outra espécie de furto e, ainda, a previsão de pagamento pelo infrator a fim de reparar o proprietário que perdeu sua ave. Da mesma forma, o corte de árvores frutíferas foi proibido e constituía crime de injúria à realeza, através das Ordenações determinadas pelo rei D. Afonso IV, em 1393, que, posteriormente, foram compiladas no Livro V, Título LVIIII, das Ordenações Afonsinas.

Em 1521 surgiram as Ordenações Manuelinas, que vigoraram no Brasil - Colônia até o início do século XVII. Nelas também é possível identificar uma preocupação com os recursos naturais. Nesse sentido, Juraci Perez Magalhães destaca como importante, em matéria de proteção ambiental, “[...] o Livro V, que no título LXXXIIII, proibia a caça de perdizes, lebres e coelhos com rede, e no título “C” tipificava o corte de árvores frutíferas como crime”[3].

---

[1] PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 147.

[2] WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira:** subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense,1999. p. 5.

[3] MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. p. 26.

No ano de 1580 surge outra compilação de leis, chamadas de Ordenações Filipinas, em face do domínio espanhol de Felipe II, que, nessa época, passou a reinar em Portugal. Nessa perspectiva, Silvia Hunold Lara[4] nos traz o conteúdo das Ordenações, destacando a proteção ambiental em alguns dispositivos que tratam, por exemplo, da proteção às abelhas e ao gado, além de apontar a proibição da caça de perdizes, lebres e coelhos, dentre outros animais, com fios de arame ou objetos diversos que causassem sofrimento a eles quando de sua morte. Havia penalidades impostas aos infratores e, da mesma forma, seriam aplicadas punições a quaisquer pessoas que jogassem nos rios materiais que pudessem ocasionar a morte de peixes ou prejudicar a fauna aquática ou, ainda, sujar a água dos rios ou lagoas.

Como lembra Ann Wainer[5], em 12 de dezembro de 1605 foi editado um Regimento sobre o Pau-Brasil [6], texto que é considerado a primeira lei protecionista florestal brasileira. O Regimento determinava, dentre outras coisas, o cuidado com o corte desmedido de madeira que deveria ser precedido de licença real ou do provedor-mor para corte, bem como coibia o fogo nas raízes dos troncos de pau-brasil, tipificando as espécies de crime em relação ao assunto e suas respectivas penas.

A legislação que vigorava no período em que o Brasil era colônia de Portugal demonstrava a preocupação com os recursos naturais, principalmente por causa da escassez da madeira do pau-brasil que servia de base para a construção naval. Tais recursos eram vistos como essenciais para o progresso e o desenvolvimento do país. Apesar do avanço da legislação da época, raras foram as insurgências contra a destruição das riquezas naturais. Nesse contexto, é significativa a menção de José Augusto Pádua quando lembra que:

---

[4] LARA, Silvia Hunold (Org.). **Ordenações Filipinas:** livro V. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. v. 1, p. 273, 277, 281.

[5] WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira:** subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense,1999. p. 19, 20, 24.

[6] Nesse sentido, merece destaque especial o Regimento novo das madeiras para a ilha das Madeiras, de 1562, elaborado pelos legisladores portugueses, que foi precursor "[...] ao justificar a necessidade de sua edição no preâmbulo, alegando para a defesa das madeiras o fato de ser 'be commu' dos moradores da ilha, tal qual exposto atualmente no artigo 225 da Constituição Federal brasileira, que considera o meio ambiente como "bem de uso comum do povo" e essencial à sadia qualidade de vida" (Ibid., 1999, p. 24).

> até o final do século XVIII, foram muito poucas as vozes que se manifestavam contra a massiva destruição do meio natural que vinha se processando no Brasil. [...] Mesmo assim, ainda no século XVII alguns personagens começaram a denunciar o trato destrutivo da terra.[7]

José Bonifácio foi um dos personagens que manifestou sua preocupação com as práticas ambientais destrutivas e, ao criticá-las, "[...] em 1823, ele profetizou que o mesmo poderia ocorrer com esse rico território tropical, que em menos de dois séculos se convertiam nos 'páramos e desertos áridos da Líbia'"[8].

A percepção desse fato também foi motivo de atenção após a Independência do Brasil proclamada por D. Pedro I, que, em 25 de março de 1824, resultou na promulgação da primeira Constituição Imperial do Brasil. Ressalte-se que, "[...] apesar da independência do reino de Portugal, as Ordenações Filipinas continuavam a vigorar, por falta de códigos próprios"[9].

Em 1830 foi promulgado o primeiro Código Criminal do Império, considerado como o marco inicial de previsão de sanções penais. Verifica-se que nele "[...] houve um certo interesse para com o meio ambiente, punindo-se o corte ilegal de árvores e o dano ao patrimônio cultural"[10].

Posteriormente, com a proclamação da República do Brasil, é promulgada a primeira Constituição, no ano de 1891, que vigorou até 1934. Essa Constituição, no entanto, não se preocupou com a proteção dos recursos naturais de forma específica, apenas dispôs, em seu artigo 34, inciso XXIX, sobre a competência da União para legislar acerca de suas minas e terras.

Vale lembrar que, nesse período, já estava em vigor o Código Civil de 1916, que, em seu artigo 1.807[11], revogou as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, dentre outras normas que estavam em vigor no Brasil.

Em 1934, uma nova Constituição é promulgada e, desta vez, houve uma preocupação mais evidente do legislador constituinte com a proteção dos recursos

---

[7] PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. p. 81.

[8] Ressalte-se que a preocupação de Bonifácio estava baseada na "teoria do dessecamento", que relacionava a destruição da vegetação nativa com a redução da umidade, das chuvas e dos mananciais (Ibid., 2004, p. 137).

[9] WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira:** subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense,1999. p. 48.

[10] MIGLIARI JÚNIOR, Arthur. **Crimes ambientais**. 2. ed. Campinas, SP: CS, 2004. p. 18.

[11] O artigo 1.807 do Código Civil de 1916 estabelecia que: "Ficam revogadas as Ordenações, Alvarás, Leis, Decretos, Resoluções, Usos e Costumes concernentes às matérias de direito civil reguladas neste Código".

naturais. O artigo 5º, inciso XIX atribuiu, exclusivamente, à União, competência para legislar sobre bens de domínio federal, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, água, energia hidrelétrica, florestas, caça e pesca e a sua exploração. Por sua vez, o artigo 10 estabeleceu a competência concorrente da União e dos Estados para proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico.

Nessa mesma época surgiram importantes atos normativos, tais como: o Decreto-Lei nº 23.793, de 23/1/1934, que, revogado pela Lei Federal nº 4.771, de 15/9/1965, instituiu o Código Florestal; o Decreto Federal nº 24.645, de 10/7/1934, que regulou a proteção dos animais; bem como o Decreto Federal nº 24.643, de 10/7/1934, denominado Código de Águas.

Em 1937, uma nova Constituição é promulgada e, da mesma forma que a Constituição de 1934, previu, no artigo 16, inciso XIV, a competência da União para legislar sobre recursos naturais, além de estabelecer a competência da União, dos Estados e dos Municípios para proteger os monumentos históricos, artísticos e naturais, assim como as paisagens ou os locais particularmente dotados pela natureza. Aliás, é de 1937 o Decreto-Lei nº 25, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional, decreto que continua em vigor.

Na década de 1940 tivemos mais uma Constituição Federal, a de 1946. Seguindo a mesma linha de suas antecessoras, ela tratou da competência da União para legislar sobre recursos naturais e da competência da União, dos Estados e dos Municípios para legislar sobre a proteção das obras, dos monumentos, dos documentos de valor histórico, bem como dos monumentos naturais, das paisagens e dos locais dotados de particular beleza.

Já na década de 1960 se destacam: a Lei Federal nº 4.771, de 15/9/1965, que instituiu o Código Florestal; a Lei Federal nº 5.197, de 3/1/1967, que disciplina a proteção à fauna; e o Decreto-Lei nº 221, de 28/2/1967, que dispõe a respeito da proteção e do estímulo à pesca. A Constituição de 1967 e a EC 01, de 17/10/1969 não trouxeram maiores mudanças quanto à legislação ambiental. Em 1977, a Lei Federal nº 6.453 disciplinou a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos decorrentes dessas atividades. Essa lei foi precursora da responsabilidade civil objetiva nos casos de danos causados aos recursos naturais.

Entretanto, foi na década de 1970 que surgiram os primeiros passos na história do Direito Ambiental no Brasil[12]. A título de exemplo, ilustra Vladimir Passos de Freitas, que:

> [...] em 25 de agosto de 1971, realizou-se a VIII Reunião do Conselho Central da União de Magistrados, para tratar do tema 'O jurista e os Problemas do Meio Ambiente. [...]. No mesmo ano de 1971, foi fundada, no Rio Grande do Sul, a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan), que atuou e atua em várias frentes na defesa do meio ambiente.[13]

Nessa década foi editado o Decreto-Lei nº 1.413, de 14/8/1975, que dispunha sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. O artigo 1° estabelecia que: "As indústrias instala das ou a se instalaram em território nacional são obrigadas a promover as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente".

Apesar do esforço do legislador brasileiro em disciplinar a proteção dos recursos naturais, foi na década de 1980 que surgiram os maiores avanços com relação à legislação. Como bem assinala Édis Milaré:

> [...] somente a partir da década de 80 é que a legislação sobre a matéria passou a desenvolver-se com maior consistência e celeridade. É que o conjunto de leis até então não se preocupava em proteger o meio ambiente de forma específica e global, dele cuidando de maneira diluída, e mesmo casual, e na exata medida de atender sua exploração pelo homem.[14]

Foi, justamente, nesse momento histórico de fortalecimento dos movimentos ambientais que a expressão "meio ambiente" entrou em uso. Desse período, merecem destaque especial as seguintes leis: a Lei Federal nº 6.938, de 31/8/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente[15] e trouxe instrumentos

---

[12] Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, na Suécia. Essa Conferência Mundial foi considerada um divisor de águas, pois nela foram criados os princípios que influenciaram muitas Constituições pelo mundo.

[13] FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 18-19.

[14] MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 81.

[15] O artigo 2º dessa lei estabelece que: "A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo; II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos

importantes destinados à preservação, tais como: a avaliação de impacto ambiental, o licenciamento, o zoneamento ambiental, dentre outros, bem como criou o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA); a Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, que disciplinou a ação civil pública, um dos mais importantes instrumentos destinado à proteção do meio ambiente; a Lei Federal nº 7.802, de 11/6/1989, sobre agrotóxicos, que dispõe, dentre outras coisas, acerca da sua utilização, destino final dos resíduos e embalagens.

O maior avanço se deu, no entanto, com a Constituição Federal de 1988, que foi considerada um marco na história das Constituições do Brasil em matéria ambiental, já que previu um capítulo específico sobre o meio ambiente, demonstrando uma maior preocupação com as questões ambientais do que as Constituições que a precederam. Aliás, "[...] a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira Constituição Brasileira em que a expressão 'meio ambiente' é mencionada"[16].

O direito à proteção do meio ambiente foi erigido à categoria de direito fundamental na Constituição de 1988. O artigo 225, inserido dentro do capítulo VI, da Constituição, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e de preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, porém as disposições sobre esse tema na Constituição podem ser encontradas em outros títulos e capítulos, estando espalhadas pelo texto constitucional.

Registre-se que, apesar dos avanços mencionados, antes do advento da Carta de 1988 ainda existiam muitas lacunas na legislação, por isso a saúde passou a justificar a interpretação da lei sob uma visão de proteção da natureza. Nesse sentido, vale transcrever as palavras de Antônio Herman Benjamin:

---

ambientais; IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental; VIII - recuperação de áreas degradadas; IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação; X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente".

[16] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 115.

> a lacuna nas ordens constitucionais anteriores a 1988 não foi sério óbice à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao ambiente. Faltando uma base incontroversa de apoio na Constituição, o legislador ordinário foi buscar suporte ora na proteção da *saúde* (sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em ambiente degradado) [...].[17]

Desse modo, foi a partir de 1988 que o quadro de omissão constitucional mudou inteiramente. Posteriormente, na década de 1990, outro avanço legislativo importante, e que merece ser mencionado, é o surgimento da Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, que sistematizou a tipificação dos crimes ambientais e as respectivas penas, inclusive para as pessoas jurídicas.

No ano 2000, a Lei Federal nº 9.985 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecendo critérios e normas para criação, implantação e gestão das unidades de conservação. Em 2001, merece destaque a Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que, ao traçar as diretrizes gerais da política urbana, previu que os municípios deverão incluir, nos seus Planos Diretores, obrigatoriamente, como uma de suas diretrizes fundamentais, a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente.

Pode-se inferir, da síntese da evolução da proteção do meio ambiente na legislação brasileira, que a preocupação com os recursos naturais não é exclusiva do século XX. O legislador pátrio sempre possuiu uma visão direcionada para as questões ambientais, ainda que, originariamente, o foco fosse voltado para a proteção de determinados recursos naturais em virtude da sua importância econômica. Nota-se que, embora a preocupação não visasse diretamente a proteção dos recursos naturais, por via reflexa eles acabavam sendo tutelados. Verifica-se, contudo, que no século XX a legislação evoluiu na proteção do meio ambiente de forma significativa, em virtude da própria evolução dos conflitos, que se intensificaram em quantidade e em teor de dano. É o que será analisado a seguir.

2.2 O SURGIMENTO DOS CONFLITOS DE MASSA NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

A convivência dos homens em sociedade implica a coexistência de diversos interesses, nem sempre convergentes e que, na maioria das vezes, geram conflitos.

---

[17] BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: _____ (Org.) **Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente**. 2. ed. São Paulo: IMESP, 1999. p. 25.

Esses conflitos evoluíram ao longo dos tempos, tornando-se cada vez mais complexos, sobretudo em face do desenvolvimento das relações econômicas, desenvolvimento que "[...] dá lugar a situações nas quais determinadas atividades podem trazer prejuízos aos interesses de um grande número de pessoas, fazendo surgir problemas ignorados às demandas individuais"[18]. Dessa forma, tais conflitos passaram a atingir, além da esfera individual, a esfera de um número muitas vezes indeterminado de pessoas, transformando-se em verdadeiros conflitos de massa.

A Revolução Industrial é apontada como o período da História que transformou as sociedades em função do enorme impacto que causou, influenciando várias nações. Gregório Almeida aduz que a mencionada Revolução, iniciada na Inglaterra na segunda metade do século XVIII:

> [...] pode ser considerada a circunstância social que veio dar origem aos movimentos sociais conflitivos em razão da denominada ascensão das massas, que se intensificou no decorrer da história, passando a exigir a tutela coletiva desses conflitos massificados.[19]

Sem dúvida, "[...] essa grandiosa revolução assumiu uma característica que se pode sintetizar numa palavra certamente pouco elegante, mas assaz expressiva: 'massificação'"[20].

Esse período "[...] significou uma evolução tecnológica e uma verdadeira revolução social, correspondendo à passagem do uso de ferramentas às máquinas, da energia humana à motriz, do sistema doméstico ao fabril"[21]. Destaca Marcovitch[22] que essa época também foi marcada por outros fatores, como o desenvolvimento nos transportes e, sobretudo, o modo sistêmico de produção capitalista, fatores que afetaram, sobremaneira, a maioria das sociedades em todo o mundo. O fato de as sociedades se estruturarem numa base de combustíveis fósseis e não renováveis, que se supunha serem infinitas, é fruto desse processo.

---

[18] MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do Processo Civil.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 86.
[19] ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro:** um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 42. (grifo do autor)
[20] CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993. p. 56.
[21] ARRUDA. José Jobson de A. **História moderna e contemporânea**. 21. ed. São Paulo: Ática, 1988. p. 113.
[22] MARCOVITCH, Jacques. **Para mudar o futuro:** mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais. São Paulo: Editora da USP; Saraiva, 2006. p. 32.

Para o historiador Erick Hobsbawm, essa revolução no poder humano de produção "[...] foi provavelmente o mais importante acontecimento na história do mundo, pelo menos desde a invenção da agricultura e das cidades"[23.]

A Revolução Industrial alterou profundamente as relações de trabalho. A produção industrial foi responsável pelo desenvolvimento de novas invenções, assim como o aumento da atividade produtiva, dando origem à industria moderna. O surgimento das fábricas levou à produção em maior escala e fez com que os trabalhadores tivessem que se adaptar à nova realidade da produção, perdendo, muitas vezes, os seus postos para ela. Esses acontecimentos, somados às péssimas condições de trabalho, à exploração do trabalho feminino e infantil, entre outros fatores, geraram movimentos reivindicatórios, fazendo com que surgissem verdadeiros conflitos.

Para Habermas, desde a Revolução Industrial:

> [...] a modernização da economia seguiu a mesma seqüência em todos os países. A massa da população trabalhadora que há milênios trabalhava na agricultura passou de primeiro para o setor secundário da indústria de bens de consumo, e, posteriormente, para o setor terciário do comércio, transporte e serviços.[24]

Em virtude dessas transformações, houve também uma mudança estrutural do sistema de ocupação, pois "[...] deu-se um intenso deslocamento da população rural em direção às cidades, modificando a densidade demográfica e ao mesmo tempo criando enormes concentrações urbanas"[25]. A respeito do aumento maciço da população, descreve Jean Dorst que:

> desde Confúcio que se pensa na hipótese de um crescimento excessivo das populações conduzir a conflitos, baixando o nível de vida do homem. Vários economistas pretenderam que a humanidade deveria manter-se num nível populacional mais adequado possível aos meios de subsistência. Foi, no entanto, necessário esperar o século XVIII para que um autor abordasse o problema demográfico com precisão: em 1798, Thomas Roberto Malthus publicou o seu famoso *Essay on the Principle of Population,* no qual

---

[23] HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções:** Europa: 1789-1848. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 45.
[24] HABERMAS, Jurgen. **A Constelação pós-nacional:** ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001. p. 55.
[25] Ibid., p. 114.

> sustenta que o homem aumenta mais facilmente o seu número do que a quantidade de alimentos de que dispõe.[26]

Interessante é mencionar, também, as colocações do filósofo espanhol Ortega y Gasset, quando ele trata das aglomerações e do advento das massas, fato que ele denomina de “cheio”:

> as cidades estão cheias de gente. As casas cheias de inquilinos. Os hotéis cheios de hóspedes. Os trens, cheios de viajantes. Os cafés, cheios de consumidores. Os passeios cheios de transeuntes. As alas dos médicos famosos, cheias de enfermos. Os espetáculos, desde que não sejam muito extemporâneos, cheios de expectadores. As praias, cheias de banhistas. O que antes não era um problema, começa a sê-lo quase de contínuo: encontrar um lugar.[27]

Prosseguindo em sua reflexão e questionando sobre a surpresa de ver esses lugares cheios, o mesmo autor aponta que:

> [...] o teatro tem suas localidades para que se ocupem; portanto para que a sala esteja cheia. E do mesmo modo os assentos o vagão ferroviário e seus quartos o hotel. O fato é que antes nenhum destes locais costumavam estar cheios, e agora transbordam.[28]

Em meio a tantos progressos, a tendência de as pessoas viverem nas cidades começa a se acentuar e grandes concentrações urbanas se formam. Um novo cenário, capaz de gerar conflitos, ia aparecendo nas sociedades. Isso causou impactos ambientais e teve um preço ainda hoje cobrado.

As dificuldades decorrentes da falta de estrutura das cidades, que não comportam o excessivo número de pessoas, passam a aumentar. Com isso, surgem problemas em razão da falta de saneamento, doenças aparecem, o processo de degradação começa a tornar os recursos naturais mais escassos, o que faz com que os conflitos de massa se tornem cada vez mais frequentes, sobretudo na área ambiental.

Em consequência, justamente, das interferências do homem no planeta, que aumentaram e se diversificaram de tal maneira que passaram a comprometer o

---

[26] DORST, Jean. **Antes que a natureza morra:** por uma ecologia política. Tradução de Rita Buongermino. São Paulo: Edgard Blucher. 1973. p. 113. (grifo do autor).

[27] GASSET, José Ortega Y. **A rebelião das massas.** Tradução de Herrera Filho. 3. ed. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1971. p. 49-50.

[28] Ibid., p. 50.

equilíbrio, bem como a capacidade de regeneração dos ecossistemas[29], é que Jared Diamond acredita que "[...] muitas sociedades do passado entraram em colapso[30] ou desapareceram"[31.]

Segundo o mesmo autor[32], o fato de as pessoas terem destruído inadvertidamente os recursos ambientais dos quais suas sociedades dependiam trouxe sérias consequências para as sociedades, como a escassez de alimentos, fome, guerras onde muita gente luta por poucos recursos. Surgem, então, conflitos que têm, dentre as principais causas, a escassez dos recursos naturais.

Nesse sentido, Suzi Huff Theodoro et al. destacam, dentre os principais problemas em torno da natureza e que podem gerar conflitos:

> [...] a finitude e eventual escassez de alguns bens (petróleo, água potável, peixes), a poluição atmosférica e aquática, a contaminação por substâncias tóxicas, a extinção de espécies e a redução de seus hábitats naturais, a aceleração da propagação de graves doenças infecto-contagiosas (além da nova descoberta de doenças desse tipo), a perda ou esterilização dos solos agrícolas por causa de práticas predatórias, os males dos grandes monocultivos agrícolas, o desmatamento, o efeito-estufa, a fragilização da camada de ozônio, os riscos da tecnologia nuclear, as ameaças à biodiversidade e assim com relação a quase todos os recursos naturais.[33]

É interessante observar que os conflitos de massa em torno dos recursos naturais atingem as sociedades de maneira surpreendente, países pobres e ricos, grupos sociais ricos e pobres, grupos rurais e urbanos, grupos residentes em uma ou outra região, grupos empregados em diferentes atividades produtivas, cientistas e cidadãos leigos, em todas essas situações há interesses que giram em torno dos recursos naturais, e que muitas vezes são conflitantes.

---

[29] Leonardo Boff, no artigo "Os Limites do Capital são os Limites da Terra", nos traz a seguinte notícia: "Uma semana após o estouro da bolha econômico-financeira, no dia 23 de setembro, ocorreu o assim chamado *Earth Overshoot Day*, quer dizer, "o dia da ultrapassagem da Terra". Grandes institutos que acompanham sistematicamente o estado da Terra anunciaram: a partir deste dia o consumo da humanidade, em 2008, ultrapassou em 40% a capacidade de suporte e regeneração do sistema-Terra. Traduzindo: a humanidade está consumindo um planeta inteiro e mais 40% dele que não existe. O resultado é a manifestação insofismável da insustentabilidade global da Terra e do sistema de produção e consumo imperante. Entramos no vermelho e assim não poderemos continuar porque não temos mais fundos para cobrir nossas dívidas ecológicas". Disponível em: <http://www.akatu.org.br/central/opiniao/os-limites-do-capital-sao-os-limites-da-terra/view?set_language=en>. Acesso em: 17 jan. 2011. (grifo do autor).

[30] O autor refere-se a colapso como sendo uma drástica redução da população e/ou complexidade política econômica e social, numa área considerável durante um longo tempo. DIAMOND, Jared. **Colapso**. Tradução de Alexandre Raposos. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 17.

[31] Ibid., p. 17.

[32] Ibid., p. 19.

[33] THEODORO, Suzi Huff et al. (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 54.

Vale lembrar que, de 1900 até os nossos dias, “[...] surgiram os grandes conglomerados industriais e as multinacionais; a produção foi automatizada, permitindo o surgimento da produção em série e o advento da sociedade de consumo de massas”[34].

Com isso se verifica que, no último século, a preocupação com as questões ambientais tornou-se mais evidente em face do aumento dos conflitos em torno desses bens que, pela sua complexidade, passou a exigir uma nova modalidade de proteção, já que a tutela individual dos direitos não se mostrava eficiente para dirimir os conflitos de massa, que clamavam por uma visão coletiva. Nesse enfoque, Motauri Souza destaca que:

> [...] não se afigura suficiente a existência de normas que tenham por escopo firmar direitos, asseverando que determinada categoria de interesses é merecedora de resguardo: é indispensável que se criem mecanismos concretos para o controle de tais normas, como garantia de sua eficácia e para a real defesa de seus princípios – o que somente se faria possível por meio da instituição de um sistema contemplando regras processuais diferenciadas, diversas daquela de natureza puramente individual.[35]

Desse modo, evidencia-se que, em decorrência da evolução das sociedades, surgiram conflitos de massa que passaram a clamar por uma tutela jurídica diferenciada. Exigiu-se uma nova postura do direito no sentido de se criarem instrumentos jurídicos aptos para a defesa desses conflitos. Houve, também, a necessidade de se repensar a questão do acesso à justiça, a fim de se criar uma adequada proteção a alguns direitos, que não mais se restringiam ao âmbito puramente individual, com soluções aptas a atender às suas peculiaridades.

2.3 O ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL

A Constituição Federal vigente, ao garantir, no artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assegurou que esse direito pudesse ser reivindicado por todas as pessoas, quando instituiu, em seu artigo 5º, incisos XXXV e LXXIV, o direito fundamental de acesso à justiça. Isso porque, conforme se

---

[34] ARRUDA. José Jobson de A. **História moderna e contemporânea**. 21. ed. São Paulo: Ática, 1988. p. 113. p. 106-107.

[35] SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ação Civil Pública e Inquérito Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 19.

verificou, não bastam leis estabelecendo direitos, pois é necessário que haja um sistema que assegure a sua tutela efetiva.

O acesso à justiça, na maioria das vezes, é entendido como acesso ao Poder Judiciário. Na realidade, "[...] o acesso à justiça não equivale a mero ingresso em juízo"[36]. Deve-se dar uma amplitude maior para essa expressão, que compreende não só o acesso às instâncias do Poder Judiciário, mas a determinada ordem de valores e de direitos fundamentais dos seres humanos que podem ser alcançados, inclusive, por meio de instrumentos extrajudiciais de resolução de conflitos.

Nesse aspecto, "[...] o alcance dos direitos individuais e sociais garantidos pela Constituição pode ser obtido tanto na via jurisdicional e formal, como na via alternativa através dos meios extrajudiciais de solução de conflitos"[37].

Os autores que melhor escreveram acerca do assunto foram Cappelletti e Garth[38], que, em importante obra, delinearam o surgimento e o desenvolvimento do acesso à justiça. Para isso, eles identificaram algumas soluções para ampliar esse acesso, que foram divididas em três movimentos. A primeira onda do movimento dizia respeito à assistência judiciária para as pessoas carentes; a segunda onda forçou a reflexão sobre noções tradicionais básicas no processo civil, levando a reformas que objetivaram proporcionar a representação jurídica para os interesses difusos; a terceira onda, por sua vez, trouxe uma concepção mais ampla de acesso à justiça, pois, além de incluir os posicionamentos anteriores, abarcou mecanismos extrajudiciais para a prevenção e a resolução de disputas. É com base nessa terceira onda que se pretende tecer algumas considerações sobre o acesso à justiça ambiental.

O Estado, através do Poder Judiciário, consolidou a jurisdição como principal meio de solução de conflitos ambientais. Conforme afirma Vladimir Passos de Freitas:

> [...] no Brasil o acesso ao Judiciário para a defesa do meio ambiente é pleno e eficiente. A conclusão a que se chega passa, necessariamente, pela

---

[36] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 115.

[37] SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Acesso à Justiça (Ambiental): uma abordagem a partir das contradições sócio-econômias e ambientais. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (Orgs.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2007. p. 534.

[38] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 31-73.

> legitimidade para agir, sem o qual o direito material poderia ficar inerte. Em 1981, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente atribuiu ao Ministério Público da União e dos Estados legitimidade para ingressar em juízo na defesa dos interesses difusos resultante de dano ao meio ambiente. Posteriormente, a Lei de Ação Civil Pública reiterou tal possibilidade, acrescentando, ainda, ser possível à União, Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações incluir entre as suas atividades a proteção do meio ambiente (art. 5º). [39]

Apesar da melhora no panorama da tutela do meio ambiente no âmbito jurídico, sabe-se que são inúmeros os fatores que, ainda, limitam o acesso à justiça nas ações ambientais e que dificultam a função pacificadora do Poder Judiciário.

A morosidade para solucionar os conflitos ambientais é um dos grandes obstáculos que enfrentamos hoje, pois a ineficiência da justiça pode levar à perpetuação do dano e à demora na sua proteção. Essa dificuldade em oferecer respostas rápidas aos problemas levados ao Judiciário está relacionada a diversos fatores, tais como o excessivo número de processos, o número reduzido de juízes, o excesso de formalidades processuais, o grande número de recursos previstos, dentre outros. Consequência disso é que "[...] a morosidade gera descrença do povo na justiça"[40]. Os fatores enunciados somam-se, ainda, ao problema da falta de estrutura, física e de pessoal, que ocorre na maioria das comarcas brasileiras.

Acerca do tema vale mencionar Renato Nalini, quando afirma que:

> hoje, o brasileiro padece de demandismo. Sintoma proveniente de distintas origens. Para os otimistas, o brasileiro tem noção mais clara de seus direitos. Para os realistas, a litigância sugere uma sociedade egoísta, inflexível quando se trata de transigir, infensa a acordos beligerante. O fato é que todos acorrem ao Judiciário. Ricos e pobres. Pessoas físicas e pessoas jurídicas. Empresas e ONGs. Sindicatos e Bancos. Associações de classe e Escolas. Particulares e Governo. Até mesmo grupos nem sempre dotados de personalidade jurídica. Invoca-se o Judiciário quando se tem razão e, principalmente, quando não se tem nenhum direito. A razão de tantas ações é a complexidade do processo, concausa de uma lentidão insuportável do Judiciário.[41]

O jurista Miguel Reale, por sua vez, assevera a sua opinião sobre os problemas do Poder Judiciário. Segundo ele:

---

[39] FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 35.
[40] Ibid., p. 36.
[41] NALINI, Renato. **A rebelião da toga**. Campinas, SP: Millennium, 2006. p. 78.

> com razão foi dado realce aos empecilhos de uma legislação processual obsoleta, que propicia recursos e expedientes que solertes advogados convertem em instrumentos táticos de incabíveis e condenáveis delongas; à carência nos órgãos judiciários de meios eletrônicos que a técnica de comunicação atualmente predomina nos domínios empresariais, prevalecendo ainda antigas praxes cartoriais; à crise do ensino jurídico que impede a rápida seleção de juízes à altura de sua missão, com acabrunhantes lacunas nos quadros da magistratura; à revisão e a atualização da organização judiciária, graças à autonomia que a Constituição confere ao Judiciário; à condigna remuneração compatível com a alta missão confiada aos magistrados, obedecidas, porém, as possibilidades financeiras do Poder Executivo, e sem se criarem diferenças gritantes em conflito com o que é pago a seus auxiliares.[42]

Todas as questões levantadas, evidentemente, prejudicam o acesso à justiça. Assim, diante da realidade existente no Poder Judiciário[43] é necessário buscar soluções que garantam de forma mais efetiva esse acesso, especialmente para a tutela do meio ambiente.

Vale ressaltar que os problemas relacionados ao acesso à justiça, bem como a crise do judiciário não é exclusividade do cenário brasileiro. Acerca dessa temática, vale citar as palavras de Roberto Omar Berizonce, que, em obra coletiva, promovida pelo Instituto Ibero-Americano, sobre “Recentes Tendências na Posição do Juiz”, revela que:

> é notório que nas modernas sociedades dos fins deste século enquanto se constata nas pesquisas de opinião a ineficiência do sistema judicial e o desprestígio da magistratura, paradoxalmente o cidadão comum recorre cada vez mais ao poder judiciário na busca de soluções não só para seus conflitos individuais senão também como gestor dos interesses públicos gerais, a consciência de que muitos casos, os outros “poderes políticos” são

---

[42] REALE, Miguel. Crise da justiça e arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação.** São Paulo, n. 5, p. 11, 2005.

[43] Dados do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ revelam que: “Durante o ano de 2009, ingressaram na Justiça Estadual 18,7 milhões de processos, sendo que o grupo dos maiores tribunais, composto por São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Bahia, contou com 69% dos casos novos. No 2º grupo, formado por onze tribunais de médio porte, ingressaram 23% dos processos da Justiça Comum e, no 3º grupo, também com onze tribunais, ingressaram apenas 8%. Comparativamente a 2008, houve aumento de apenas 0,4% nos casos novos, ou seja, em 2009, ingressaram cerca de 67 mil processos a mais que no ano anterior. Estimou-se o estoque de processos em tramitação pelo mesmo critério de cálculo dos anos anteriores, obtendo, em 2009, o quantitativo de 60,5 milhões de processos, o que geraria um aumento de apenas 6% em relação ao ano anterior”.“Tramitaram, durante o ano de 2009, cerca de 65,6 milhões de processos na primeira instância, sendo que 49,1 milhões (75%) já estavam pendentes de baixa desde o início do ano, e 16,6 (25%) ingressaram naquele ano. Verifica-se que, entre os 49 milhões de processos pendentes, quase 28 milhões concentram-se apenas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, ou seja, esses dois tribunais são responsáveis por 57% do acervo nacional da Justiça Estadual. Tem-se ainda que, dos 65,6 milhões de processos em tramitação, 57,3 milhões são do 1º grau (87%) e 8,3 milhões dos juizados especiais (13%)”. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/pesquisas_judiciarias/jn2009/rel_sintetico_jn2009.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2011.

> incapazes de brindá-las, ou transferi-las direta ou implicitamente aos juízes. Complexas questões sobre a tutela do meio ambiente e dos consumidores em geral, aspectos político-institucionais relativos à validade de atos dos restantes poderes são bons exemplos da crescente "jurisdicionalização das disputas".[44] (Tradução livre).

Da mesma forma, é possível perceber que a morosidade do Poder Judiciário na resolução dos conflitos também é discutida na obra do argentino Arthur T. Vanderbilt, quando aponta que

> [...] a culpa por esta lentidão não pode ser atribuída exclusivamente aos juízes. Devemos dar-lhes poderes legais e adequados e organização para que eles possam se opor com êxito os fins dilatórios de tal litígio[45]. (Tradução livre).

Tentando solucionar esses problemas é que Cappelletti e Garth propõem que a nova abordagem do acesso à justiça deve originar-se:

> [...] talvez, da ruptura da crença tradicional na confiabilidade de nossas instituições jurídicas e inspirando-se no desejo de tornar efetivos – e não meramente simbólicos - os direitos dos cidadãos comuns, ela exige reformas de um amplo alcance e uma nova criatividade.[46]

Tal criatividade se traduz na necessidade de se buscarem soluções de resolução dos conflitos de massa, sobretudo na área ambiental, que garantam, de forma rápida e efetiva, uma resposta a todos aqueles que tiveram seus direitos violados ou ameaçados.

Nesse contexto, o Estado, como detentor do poder de solucionar os conflitos, deve proporcionar a todos o acesso à justiça, não só aprimorando a ordem

---

[44] "Es notorio que en las modernas sociedads defines de este siglo mientras se constata em las encustas de opinion la ineficiência del sistema judicial y el desprestijo del magistratura paradójicamente el cildadano común recurre cada vez más ante el Poder Judicial em la busqueda de soluciones no sólo para sus conflictos individuales si no también como gestor de los intereses públicos generales a conciencia de que em muchos casos, los otros 'poderes politicos' son incapaces de brindarselas, o las transfieren directa o implicitamente a los jueces. Complejas cuestiones sobre tutela del médio ambiente e de los consumidores en general aspectos político-institucionales relativos a la validez de actos de los restantes poderes, son buenos ejemplos de la creciente "jurisdiccionalización de las disputas". BERIZONCE, Roberto O. **El juez y la magistratura :** tendencias en los albores del ciclo XXI**.** Buenos Aires : Rubinzal Culzoni Editores, 1999. p. 57. (grifo do autor).

[45] "[...] la culpa de esa lentitud no puede achacarse exclusivamente a los jueces. Hay que dotarlos de facultades y organización judicial adecuadas para que puedan oponerse com êxito a los propósitos dilatórios de tales litigantes". VANDERBIL, Arthur T. **La justicia emplazada a reformarse.** Roque Depalma Editor. Buenos Aires, 1959. p. 80.

[46] CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris, 1988. p. 8.

processual já existente, mas também criando ou aceitando novos instrumentos paralelos à atividade jurisdicional. É o que preconiza a terceira onda, já mencionada, que visa ampliar o acesso à justiça por meio de novos métodos que tornem os direitos mais efetivos.

Verifica-se, outrossim, que "[...] na realidade, a tutela jurisdicional tradicional não é o único meio de conduzir as pessoas à ordem jurídica justa, eliminando conflitos e satisfazendo pretensões justas"[47]. Para a assegurar a efetiva proteção do meio ambiente se faz necessária uma tutela célere, que atue, principalmente, de forma preventiva. É justamente por isso que "[...] a tutela jurisdicional ao meio ambiente exige técnicas diferenciadas e a proteção do meio ambiente em juízo poderá ser exercida tanto através da ação coletiva quanto por ações individuais"[48]. Na realidade, "[...] o processo civil clássico, na tutela das situações de massa, seria um obstáculo ao acesso à justiça".[49] Desse modo, conforme afirma Cappelletti:

> [...] é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais sempre que sejam demasiado caros, lentos e inacessíveis ao povo; daí o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedentes.[50]

Nessa ótica, pode-se afirmar que, embora várias iniciativas tenham sido implementadas na busca de melhorar a efetividade da tutela jurisdicional, como, por exemplo, a implantação do processo eletrônico, o incentivo às boas práticas judiciárias que são objeto do Prêmio Innovare, a atividade de gestão socioambiental adotada pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, que visa a adoção de políticas públicas de âmbito nacional, em prol da melhoria da prestação jurisdicional e do efetivo cumprimento da Constituição por parte dos administradores da Justiça, bem como inúmeros projetos em tramitação junto ao Congresso Nacional, entre eles a

---

[47] DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 118.

[48] PARENTE, Ana Paula Coutinho. A tutela inibitória ambiental como instrumento de acesso à justiça para a prevenção do dano. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos, LECEY, Eladio, CAPPELLI (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2007. p. 83.

[49] MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do Processo Civil.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 68.

[50] CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. In.:**Revista de Processo.** Ano 19. n. 74, p. 97, abr./jun. 1994.

reforma do Código de Processo Civil (PL) n. 166/2010, o fato é que outras vias são necessárias para que esse acesso seja realmente alcançado por todos, objetivando ampliar a proteção do meio ambiente.

2.3.1 A Principal Via de Defesa do Meio Ambiente: ação civil pública

A Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, representou um avanço na tutela dos interesses de massa, pois disciplinou a ação civil pública como um instrumento destinado a viabilizar o acesso à justiça para a tutela dos interesses transindividuais ou metaindividuais, entre os quais se inclui o direito ao meio ambiente. Registre-se que tais interesses são assim chamados porque ultrapassam o âmbito meramente individual, atingindo a esfera de um número, muitas vezes, indeterminado de pessoas.

Antes, porém, da entrada em vigor dessa lei "[...] não existiam instrumentos processuais hábeis à tutela de interesses metaindividuais ambientais" [51]. Escassas eram as legislações que atribuíam legitimidades para a proteção dessa modalidade de interesses. Saliente-se que as dificuldades para a tutela do interesses transindividuais não era exclusividade do Brasil, conforme esclarecem os autores argentinos Maria Eugênia Di Paola, Dolores María Duverges e José Alberto Esain:

> até a reforma constitucional de 1994, no entanto, a legislação nacional ostentava um notável vazio no que diz respeito à proteção jurisdicional dos denominados interesses difusos ou coletivos; o acesso à justiça se justificava na proteção dos direitos subjetivos ou interesses legítimos do reclamante. Sem dúvida, essa visão não era suficiente para abarcar os interesses que ultrapassavam notoriamente a esfera dos interesses puramente individuais. A proteção do meio ambiente, da saúde pública, da estética urbana, do patrimônio histórico, dos consumidores, são exemplos de situações que vão além da dimensão subjetiva e se enquadram um plexo axiológico próprio de toda a coletividade.[52] (Tradução livre).

---

[51] LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 232-233.

[52] *"Hasta la reforma constitucional de 1994, sin embargo, la legislación nacional ostentaba um notable vacío em lo relativo a la protección jurisdicional de los llamados interesses difusos e colectivos; el acceso a la justicia se justificaba en la protección de derechos subjetivos o intereses legítimos del reclamante. Indudablemente, esta concepción no resultaba suficiente para abarcar aquellos interesses que desbrdaban notoriamente la esfera de los puramente individuales del sujeto. La protección del ambiente, de la salud pública, de la estética urbanística, del patrimonio histórico, de los consumidores, son ejemplos de situaciones que exceden la dimensión subjetiva y encuadran em un plexo axiológico próprio de la colectividad toda". DI PAOLA, María Eugenia. DUVERGES, Dolores María. ESAIN, José Alberto.* ***Indicadores sobre justicia y ambiente.*** *Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales*, 2006. p. 2

Nesse contexto, Gregório Assagra de Almeida[53] destaca que exerciam papel importante para a proteção desses direitos as seguintes normas: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que legitimava os sindicatos a representarem, perante as autoridades judiciárias e administrativas, os interesses gerais das respectivas categorias ou profissão (art. 513), prevendo também o dissídio coletivo como forma de tutela coletiva (art. 856); a Lei Federal nº 4.717, de 29/6/1965, de ação popular, que assegurou a legitimidade do cidadão para impugnar ato ilegal e lesivo ao patrimônio público; a Lei Federal nº 4.215/1963, que instituiu o Estatuto da Ordem do Advogados do Brasil (OAB), posteriormente revogada pela Lei Federal nº 8.906, de 4/7/1994, que prevê a legitimidade da Ordem para representar, em juízo e fora dele, os interesses da classe dos advogados.

Mesmo com a insuficiência de legislação, o Ministério Público já possuía legitimidade para buscar essa tutela que diz respeito aos interesses de massa e do meio ambiente. Motauri Ciocchetti de Souza explica, porém, que não havia mecanismos processuais explícitos que permitiam a tutela desses interesses:

> as iniciativas eram bastante tímidas, devendo ser ressaltada aquela inserta no art. 14, § 1°, da Lei Federal 6.938/81 (*Política Nacional do Meio Ambiente),* que cometeu ao Ministério Público legitimidade ativa para promover a responsabilização civil do causador de danos ambientais. Em que pese tenha tratado da tutela específica de um direito metaindividual – o meio ambiente – e conferido legitimidade ativa para a ação ao Ministério Público, é de ver que a previsão legal ainda se mostrava bastante insatisfatória ante a ausência de mecanismos processuais e distintos daqueles constantes do Código de Processo Civil, mais adequado para o efetivo resguardo do interesse em comento.[54]

Assim, não bastavam apenas leis que disciplinassem a garantia dos direitos metaindividuais, mas, sim, regramentos que resolvessem as tensões reais da sociedade com uma atuação efetiva do Estado. Neste contexto, surge a ação civil pública como um instrumento importante de proteção dos interesses concernentes ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico e cultural, dentre outros. Conforme destaca Édis Milaré:

---

[53] ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito Processual Coletivo Brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 263.

[54] SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ação Civil Pública e Inquérito Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 21-22. (grifo do autor).

> [...] a primeira referência expressa à ação civil pública foi feita pela Lei Complementar Federal 40, de 14.12.1981, que ao estabelecer as normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público dos Estados, elencou, entre suas funções institucionais, a promoção da ação civil pública.[55]

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a ação civil pública foi consagrada no artigo 129, inciso III[56], passando a ser a grande via de acesso para a defesa dos interesses transindividuais, especialmente do meio ambiente, pois permitiu a propositura de inúmeras ações e serviu de base para novas leis que ampliaram seu objeto[57].

Mesmo com um reflexo constitucional, somente com a Lei Federal nº 8.078, de 11/9/1990, denominada Código de Defesa do Consumidor (CDC), que se inferiu uma maior abrangência à proteção dos interesses de massa. A título exemplificativo, é possível lembrar que foi o CDC que admitiu, em seu bojo, além do litisconsórcio entre o Ministério Público Federal e Estadual, o compromisso de ajustamento de conduta, que será objeto de um estudo mais detalhado no capítulo seguinte. Cumpre salientar que essas introduções ocorreram em virtude da aplicação conjugada e da integração existente entre a Lei de Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor.

A Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985 rompeu com um princípio tradicional previsto no artigo 6°, do Código de Processo Civil, de que somente podem demandar em juízo os titulares da relação jurídica. Isso porque, na ação civil pública, por expressa determinação legal, podem provocar o Judiciário para a defesa dos interesses de massa, além do Ministério Público, outros legitimados[58], sendo que quaisquer deles podem, de forma isolada ou em conjunto, defender em juízo os

---

[55] MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 406.

[56] Artigo 129: “São funções institucionais do Ministério Público: III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

[57] A ação civil pública também está prevista nas seguintes leis: Lei Federal nº 7.853/1989, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência; Lei Federal nº 7.913/1989, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliário; Lei Federal nº 8.069/1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; dentre outras.

[58] Artigo 5º, da Lei Federal nº 7.347/1985: “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”.

interesses objeto da ação. Essa possibilidade decorre do fato de a legitimação ser "[...] concorrente, porque todos os co-legitimados do art. 5° da LACP ou do art. 82 do CDC podem agir em defesa dos interesses transindividuais; é disjuntiva porque não precisam comparecer em litisconsórcio"[59].

Trata-se, outrossim, de legitimidade extraordinária, em que o legitimado "não exerce sua conduta processual para atender a um interesse próprio ou primário, mas isto sim, age para beneficiar um interesse alheio [...]."[60]

Vale observar que a ação civil pública possui um campo de incidência bem amplo, conforme estabelece o artigo 1º, *caput* da Lei[61], abrangendo a tutela dos direitos ou interesses transindividuais ou metaindividuais, que compreendem os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Antes de analisar os interesses ou direitos transindividuais, é importante mencionar que eles não se enquadram na dicotomia clássica entre público e privado.

Intensas críticas surgiram em torno dessas duas categorias de direitos, já que, para a época, elas não mais se enquadravam nos reais conflitos que surgiam. Assim, José Marcelo Menezes Vigliar esclarece que o tradicional interesse público/privado não mais atendia aos anseios da sociedade:

> com a percepção da existência de uma categoria de interesses que pairam acima dos interesses jurídicos privados e que, não raro, vão além dos interesses que eram, sem maiores indagações, qualificados como públicos, hoje catalogados como interesses públicos secundários (*vide supra),* ruiu a tradicional dicotomia interesse público/interesse privado: este entendido como o interesse individual (surgido nas relações entre os particulares) e aquele como o interesse cuja titularidade seria do Estado, enquanto Administração, informado por um regime jurídico próprio.[62]

As dificuldades apresentadas na defesa judicial dessa nova modalidade de conflitos exigiram uma nova espécie de disciplina processual, que veio a ser

---

[59] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 328.

[60] PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. O princípio da máxima proteção jurisdicional do meio ambiente. **Revista de Processo.** Ano 33, n. 166, p. 166, dez. 2008.

[61] Artigo 1º, da Lei Federal nº 7.347/1985: "Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; II - ao consumidor; III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo (inciso acrescentado pelo art. 110 da Lei n. 8.078/90); V - por infração da ordem econômica e da economia popular; VI - à ordem urbanística".

[62] VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação civil pública.** São Paulo: Atlas, 1997. p. 38. (grifo do autor).

sistematizada com o advento da Lei de Ação Civil Pública, e, posteriormente, com o Código de Defesa do Consumidor, que distinguiu em três espécies os interesses ou direitos transindividuais, sendo eles, o difuso, o coletivo e o individual homogêneo.

Avistou-se, então, que havia a necessidade de um acesso coletivo à ordem jurídica, onde todo um grupo lesado pudesse buscar uma resposta mais efetiva. Desse modo, o CDC passou a disciplinar essas modalidades diferenciadas de interesses.

De acordo com o artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor, serão difusos os interesses ou direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; assim, um dano ambiental, por exemplo, como a poluição de um rio, atinge interesses de um número indeterminado de pessoas que estão ligadas pelo mesmo fato, qual seja, a poluição do rio. A natureza indivisível se caracteriza na medida em que não se pode quantificar ou dividir o direito de cada uma das pessoas ao meio ambiente equilibrado. Aliás, sobre essa indivisibilidade, lembra João Carlos de Carvalho Rocha:

> a ausência de relação entre os interessados leva a outra característica básica dos direitos difusos: a indeterminação dos sujeitos. Os interesses difusos são interesses de muitos, de grupos ocasionais e até da própria humanidade. Daí resulta a indivisibilidade do objeto. Uma decisão sobre direito difuso respeitará sempre ao grupo, pois o indivíduo não pode reparti-lo em cotas, e nisso se distingue do direito individual homogêneo, cujo título executivo, uma vez constituído, pode ser executado individualmente.[63]

Ainda segundo o CDC, são coletivos os interesses ou direitos transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base. A título ilustrativo, pode ser citada a inclusão de uma cláusula ilegal em contrato de adesão. A ação civil pública buscará a nulidade dessa cláusula e atingirá todo o grupo que se encontrava ligado por uma relação jurídica básica, qual seja, o contrato. Nesse caso, a ação deverá ser resolvida de maneira uniforme para todo o grupo lesado.

---

[63] ROCHA, João Carlos de Carvalho. Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei 6.938/81. In.: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarciso Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan (Orgs.). **Política nacional do meio ambiente.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 241.

Há, portanto, uma distinção desse interesse coletivo com o interesse difuso, na medida em que, no interesse coletivo, as pessoas lesadas são determinadas ou determináveis e estão ligadas pela mesma relação jurídica. Já os interesses individuais homogêneos compreendem aqueles direitos ou interesses de grupo, de classe ou de categoria de pessoas determinadas ou determináveis, que compartilhem prejuízos divisíveis decorrentes de origem comum. Nesse sentido, esclarece Andreza Cristina Stonoga:

> os interesses individuais homogêneos têm origem comum compreendendo os integrantes determinados ou determináveis de grupo, categoria ou classe de pessoas que compartilhem prejuízos divisíveis, oriundos das mesmas circunstâncias de fato. Nesse caso, o dano ou responsabilidade se caracteriza por sua extensão divisível ou individualmente variável. Há um elo que os liga, que é consubstanciado na coincidência de situações fáticas, como, por exemplo, o fato de comprarem carros do mesmo lote e com o mesmo defeito.[64]

Verifica-se, assim, que o campo de abrangência da lei não se limita, apenas, à proteção do direito difuso ao meio ambiente equilibrado. Na realidade, é possível que se discuta em uma ação civil pública mais de uma espécie de interesses transindividuais[65].

Conforme mencionado, antes do advento da Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, havia certa dificuldade para a defesa ambiental. Poucas ações referentes a essa matéria chegaram a ser propostas pelo Ministério Público e pelos demais legitimados à propositura da ação. Somente após a entrada em vigor da Lei de Ação Civil Pública é que a proteção dos interesses de massa, especialmente do meio ambiente, passaram a ser mais evidentes. Isso se deu, principalmente, por parte do Ministério Público, que passou a propor, de forma cada vez mais frequente, medidas judiciais para a defesa do meio ambiente. Essa maior atuação ocorreu também em

---

[64] STONOGA, Andreza Cristina. **Tutela inibitória ambiental:** a prevenção do ilícito. Curitiba: Juruá, 2003 ; 2007. p. 70.

[65] Nesse sentido, cite-se o teor das Súmulas n° 6 e n° 14 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, que disciplina os temas de Direitos Difusos e Coletivos. Súmula n° 6: “Em matéria de dano ambiental provocado por fábricas urbanas, além das eventuais questões atinentes ao direito de vizinhança, a matéria pode dizer respeito à qualidade de vida dos moradores da região (interesses individuais homogêneos), podendo ainda interessar a toda a coletividade (interesses difusos no controle das fontes de poluição da cidade, em benefício do ar que todos respiram)”. Súmula n° 14: “Em caso de poluição sonora praticada em detrimento de número indeterminado de moradores de uma região da cidade, mais que meros interesses individuais, há no caso, interesses difusos a zelar, em virtude da indeterminação dos titulares e da indivisibilidade do bem jurídico protegido”. Disponível em: <http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/conselho_superior/sumulas>. Acesso em: 29 jan. 2011.

decorrência de um instrumento investigatório previsto na Lei de Ação Civil Pública, chamado inquérito civil.

O inquérito civil é um procedimento administrativo de natureza inquisitória, presidido, exclusivamente, pelo Ministério Público, destinado, basicamente, a colher elementos de convicção que sirvam de subsídio para eventual propositura de ação civil pública. Subsidiariamente, o inquérito civil serve para que o Ministério Público tome compromisso de ajustamento de conduta, realize audiências públicas e expeça recomendações.

Trata-se de um procedimento administrativo que pode ser dispensado caso o Ministério Público já tenha elementos suficientes para a propositura da ação. A finalidade do inquérito civil é apurar lesões a interesses difusos e coletivos, bem como colher elementos para a instauração de ação civil pública, além de propiciar a coleta de provas para embasar qualquer outra atuação de iniciativa do Ministério Público que diga respeito a questões de natureza civil e não penal.

Conforme se verifica na Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, e na Constituição Federal brasileira de 1988, o campo de abrangência do inquérito civil é bem amplo, pois presta-se não só a apurar danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio cultural, à ordem econômica, como também, para a investigação de violações a quaisquer interesses transindividuais, como, por exemplo, das pessoas idosas, das crianças e dos adolescentes[66], das pessoas portadoras de deficiência, das minorias, dentre outros.

Por fim, é importante destacar que o inquérito civil passou a ser mais um instrumento previsto para a defesa dos interesses de massa, na medida em que, em seu bojo, é possível evitar ou fazer cessar os conflitos em virtude da possibilidade de se firmar um termo de ajustamento de conduta. Existem, contudo, além da ação civil pública, outras ações que podem ser utilizadas para a tutela ambiental, tais como: a ação popular, o mandado de segurança coletivo, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo, dentre outras. Tais ações não são, porém, objeto de estudo no presente trabalho, já que o foco principal é o compromisso de ajustamento de conduta ambiental.

---

[66] Cabe ressaltar que é possível a instauração de inquérito civil para investigar violações a direitos individuais, de uma única pessoa, a exemplo do preceito estabelecido no artigo 201, V, da Lei Federal nº 8.069/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

2.3.2 A Proteção do Meio Ambiente na Esfera Penal

A Constituição Federal brasileira reconheceu não só o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas, também, reconheceu a necessidade de se dar uma resposta às agressões ao meio ambiente. Essa resposta consiste não apenas em uma tutela na esfera civil, conforme se verifica na ação civil pública, mas, também, uma proteção nas esferas penal e administrativa.

Isso é o que preconiza o artigo 225, parágrafo 3°, da Constituição Federal, quando estabelece que "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados".

Desse modo, a Constituição Federal estabeleceu a imposição de medidas coercitivas em prol do meio ambiente, inclusive para a pessoa jurídica[67] que vier a praticar crimes ambientais, medidas essas que vieram a ser regulamentadas pela Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, conhecida como lei de crimes ambientais[68].

A mencionada lei sistematizou a legislação penal ambiental que, até então, se encontrava espalhada em diversos dispositivos pouco conhecidos e raramente respeitados, bem como reuniu as infrações administrativas no mesmo diploma. Nesse sentido vale trazer as lições de Vicente Gomes da Silva, quando afirma que:

> [...] boa parte dos textos anteriores encontrava-se envelhecida no tempo e no espaço, e divorciada da realidade fática que regulava. Afloram, entre as principais distorções refletidas por meio das normas que regulavam as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente: a frouxidão das mesmas para reprimir crimes de grande repercussão na qualidade e vida da população; a ausência de previsão legal e o excesso de rigor para crimes de baixa relevância jurídico-social, fazendo com que a maioria das situações levadas aos tribunais deixasse de receber o tratamento

---

[67] A responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais é admitida desde que haja a imputação simultânea do ente moral e da pessoa física que atua em seu nome ou em seu benefício, já que não se pode compreender a responsabilização do ente moral dissociada da atuação de uma pessoa física, que age com o elemento subjetivo próprio.

[68] Apesar dos avanços trazidos pela Lei dos Crimes Ambientais, a doutrina costuma tecer algumas críticas sobre essa lei, a título exemplificativo, cite-se os comentário de Luiz Régis Prado: "[...] caráter altamente *criminalizador,* visto que erige à categoria de delito grande quantidade de comportamentos que, a rigor, não deveriam passar de meras infrações administrativas ou, quando muito, de contravenções penais, em total dissonância com os princípios penais da intervenção mínima e da insignificância". PRADO, Luiz Régis. **Crimes contra o ambiente.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 32.

> adequado, por falta de alternativa legal apropriada à solução do caso concreto e, em conseqüência, ficando o dano ambiental sem recuperação.[69]

Esse panorama sofreu importantes modificações com o advento da Lei dos Crimes Ambientais e com outras inovações legislativas que cuidaram da tutela penal do ambiente. Podem-se citar, a título de exemplo, as seguintes leis: Lei Federal nº 7.802, de 11/7/1989, que cuidou do uso indevido de agrotóxicos; Lei Federal nº 7.804, de 18/7/1989, que criminalizou a poluição sob qualquer forma, introduzindo um tipo penal na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente; Lei Federal nº 7.805, de 18/7/1989, que criou o delito de praticar garimpagem sem autorização do órgão competente; Lei Federal nº 11.105, de 25/3/2005, de biossegurança, que estabeleceu, dentre outras coisas, normas de segurança das atividades que envolvem organismos geneticamente modificados.

Ressalte-se que o bem jurídico protegido na esfera ambiental é de difícil reparação, aliás, a reparação algumas vezes torna-se impossível. Além disso, o sujeito passivo não é um indivíduo singularmente considerado, mas toda a coletividade, já que o bem ambiental objeto de tutela pelo direito penal é difuso. Justamente por esses fatores é que o crime ambiental não é semelhante às outras modalidades de delitos previstos na legislação penal.

Nos delitos contra o meio ambiente, a ação é pública incondicionada[70], de iniciativa exclusiva do Ministério Público. Excepcionalmente, existe a possibilidade de ser ajuizada uma ação privada subsidiária da pública na hipótese de inércia do órgão ministerial.

Vale destacar que grande parte das condutas previstas na lei de crimes ambientais é de competência dos Juizados Especiais Criminais em face da pena máxima aplicada. A referida Lei de Crimes Ambientais tipificou 41 condutas como crimes, sendo que 22 dessas condutas são consideradas de menor potencial ofensivo[71].

---

[69] SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada.** 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 98-99.

[70] Artigo 26, da Lei Federal nº 9.605/1998: “Nas infrações penais previstas nesta Lei, a ação penal é pública incondicionada”.

[71] São considerados crimes de menor potencial ofensivo os previstos nos seguintes artigos da Lei Federal nº 9.605/1998: 29, 31, 32, 41,§ú, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 54,§1°, 55, 56, §3°, 60, 62,§ú, 64, 65, 67,§ú, 68,§ú, 69-A,§1°.

A Lei dos Juizados previu que as contravenções penais e os crimes cuja pena máxima não exceder a um ano, salvo se sujeitos a procedimento especial, são consideradas infrações de menor potencial ofensivo. Ressalte-se que a Lei Federal nº 10.259, de 12/7/2001, que disciplinou o Juizado na esfera federal, estendeu o conceito de infração de menor potencial ofensivo previsto na Lei Federal nº 9.099, de 26/9/1995, estabelecendo que são consideradas de menor potencial ofensivo as infrações cuja pena máxima não seja superior a dois anos[72].

Pelo fato de grande parte das condutas previstas na citada Lei Federal nº 9.605 ser de competência do Juizado Especial, aplicam-se alguns dos seus institutos, como a transação penal e a suspensão condicional do processo, ou *sursis* processual. O instituto da transação penal encontra-se previsto no artigo 27 da mesma Lei Federal nº 9.605, que dispõe que:

> nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 da mesma lei, salvo em caso de comprovada impossibilidade.

Trata-se, portanto, de medida despenalizadora, consistente na proposta ao autor de um delito de aplicação de pena restritiva de direitos, cujo cumprimento integral impedirá o ajuizamento de uma ação penal e possibilitará a extinção da punibilidade. Tal benefício somente é possível se, além dos requisitos subjetivos como o mérito do agente, a pena máxima a ele cominada em abstrato não for superior a dois anos. Destaque-se que outra condicionante foi imposta pela dita Lei 9.605, qual seja, a prévia composição do dano ambiental.

A suspensão condicional do processo, por sua vez, encontra-se prevista no artigo 28 da mesma Lei 9.605, que institui as disposições do artigo 89 da Lei Federal nº 9.099, de 1995, aplicando-se aos crimes em que a pena mínima for igual ou inferior a um ano, desde que o acusado não esteja sendo processado ou não tenha

---

[72] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Penal e Processual Penal**. Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 12.033/MS. Recorrente: Newton Azevedo e Outros. Recorrido: Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Relator: Ministro Félix Ficher, Brasília, 13 de ago. de 2002. Disponível em: <https: //ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=471095&sReg=200101296184&sData=20020909&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 29 jan. 2011.

sido condenado por outro crime, presentes os demais requisitos que autorizam a suspensão condicional da pena (art. 77 do Código Penal)[73].

Trata-se, outrossim, de um instituto despenalizador, mas com incidência após a ação penal. A suspensão do curso do processo se dá pelo período de dois a quatro anos, período no qual deverá autor do delito cumprir integralmente as condições estipuladas na proposta, para que, ao final do prazo, seja extinta a punibilidade e, conseqüentemente, o processo criminal. Da mesma forma que na transação penal, a Lei 9.605 condicionou a extinção da punibilidade do infrator ambiental à efetiva e integral reparação do dano.

Verifica-se que a Lei de Crimes Ambientais, ao dispor sobre esses institutos, "[...] conferiu relevância ímpar à reparação do dano ambiental"[74]. Nota-se que a preocupação do legislador foi no sentido de buscar mecanismos para restaurar o meio ambiente lesado. O retorno ao *status quo* é pressuposto para a proposta de transação penal. Não é possível fazer a transação sem que haja a reparação do dano ambiental.

Assim, as infrações penais previstas na Lei de Crimes Ambientais, ou são passíveis de transação penal, por ser a pena máxima igual ou inferior a dois anos, ou admitem a suspensão condicional do processo, por ser a pena mínima igual ou inferior a um ano, conforme previsto nos artigos 76 e 89, respectivamente, da Lei dos Juizados Especiais Criminais.

Importante é lembrar que o artigo 27 da Lei 9.605, expressamente, preconiza o uso da Lei dos Juizados Especiais nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, onde tenha havido prévia composição do dano ambiental.

Denota-se que houve uma preocupação do legislador em preservar o equilíbrio ecológico ao permitir que o infrator, ao invés de suportar uma condenação criminal, repare o dano causado ao ambiente e, desde que preencha alguns

---

[73] Requisitos da suspensão da pena. Artigo 77, do Código Penal: "A execução da pena privativa de liberdade, não superior a 2 (dois) anos, poderá ser suspensa, por 2 (dois) a 4 (quatro) anos, desde que: I - o condenado não seja reincidente em crime doloso; II - a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício; III - Não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste Código. § 1º - A condenação anterior a pena de multa não impede a concessão do benefício. § 2º A execução da pena privativa de liberdade, não superior a quatro anos, poderá ser suspensa, por quatro a seis anos, desde que o condenado seja maior de setenta anos de idade, ou razões de saúde justifiquem a suspensão".

[74] GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Juizados especiais criminais:** comentário à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 387.

requisitos, possa ser beneficiado com os institutos da transação penal ou da suspensão condicional do processo.

Em ambos institutos, a extinção da punibilidade dependerá sempre de um laudo de constatação que comprove a reparação integral do dano ambiental. O ideal é que esse laudo seja elaborado por um perito, no entanto a prática nos mostra que, às vezes, a constatação se faz por auto do oficial de justiça ou por meio de inspeção judicial.

Diante da impossibilidade de reparação do dano ambiental, o Ministério Público poderá propor o pagamento de indenização em dinheiro, que será revertida ao fundo previsto no artigo 13 da Lei de Ação Civil Pública[75].

Não sendo aplicáveis ao autor da infração ambiental os institutos da transação penal ou da suspensão condicional do processo, ele terá que responder a um processo criminal, nos termos das disposições estabelecidas no Código de Processo Penal.

É importante mencionar, também, que todos os princípios e institutos jurídicos do direito penal previstos na Constituição se aplicam às questões envolvendo o meio ambiente na esfera penal.

Vale lembrar as lições de Luiz Régis Prado, quando estabelece que "[...] a sanção penal é a *ultima ratio* do ordenamento jurídico, devendo ser utilizada tão somente para as hipóteses de atentados graves ao bem jurídico ambiente"[76]. No mesmo sentido, Francisco de Assis Toledo, ao tratar do caráter subsidiário do ordenamento penal, diz que:

> [...] onde os outros ramos do direito possam estar ausentes, falhar ou revelar-se insuficientes, se a lesão ou a exposição a perigo do bem jurídico tutelado apresentar certa gravidade, até ali deve estender-se o manto da proteção penal, como *ultima ratio regum.*[77]

Por derradeiro, verifica-se que a tutela penal do meio ambiente tem se mostrado necessária em face das constantes lesões aos bens ambientais e em face

---

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

[76] PRADO, Luiz Régis. **Direito penal do ambiente:** meio ambiente, patrimônio cultural, ordenação do território e biossegurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 177.

[77] TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de Direito Penal.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 14. (grifo do autor).

dos valores dos bens protegidos, que, além de dizerem respeito a toda a coletividade, são fundamentais para a sobrevivência de todas as espécies de vida do Planeta. Atenta a isso, a Constituição Federal brasileira consagrou uma repercussão jurídica para os que cometem agressões ao meio ambiente, não só na esfera civil e administrativa, mas, também, na esfera penal. Além da via judicial, faz-se necessário estudar outros meios que podem ser aptos a tornar a tutela do meio ambiente mais acessível e eficaz no oferecimento de soluções pacificas e justas aos conflitos.

2.4 SOLUÇÕES EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

O Estado, através da jurisdição, tem uma função essencial pacificadora, o que conduziu, ao longo dos séculos, à afirmação quase absoluta da exclusividade estatal de seu exercício. Contudo, Antonio Carlos Cintra; Ada Grinover; Cândido Dinamarco[78]registram que novas modalidades de soluções não jurisdicionais ou extrajudiciais dos conflitos, também tratadas como meios alternativos de pacificação social, vêm ganhando corpo na sociedade, em face da percepção de que o Estado tem falhado na sua missão pacificadora e da consciência de que o que importa é pacificar, tornando-se irrelevante que a pacificação venha por obra do Estado ou por outros meios, desde que eficientes.

As dificuldades, que já foram apresentadas quando se tratou do acesso à justiça, mas, principalmente, a demora na solução dos conflitos, concorrem para inviabilizar o acesso à justiça através do processo. Tais problemas têm levado os processualistas a buscarem novos mecanismos para a solução dos conflitos ambientais. São eles os meios extrajudiciais, ou também chamados de alternativos[79], que já estavam sendo utilizados em outros países, conforme ensina Márcio Bonilha:

---

[78] CINTRA. Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 25-26.

[79] *"Os métodos alternativos de solução de conflitos constituem uma área na qual a Fundação Ford já em 1978 promovia um programa pioneiro, que desencadeou ampla procura daquilo que se chamou 'novos enfoques da solução de conflitos', com particular atenção para 'conflitos complexos sobre políticas públicas', 'conflitos regulatórios', 'conflitos oriundos de programas de bem-estar social', tudo com a finalidade de 'encontrar caminhos para tratar de conflitos fora do sistema formal."* CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. In: **Revista de Processo.** Ano 19, n. 74, p. 88, abr./jun. 1994. (grifo do autor).

> a fórmula alternativa de resolução de conflitos ou de composição de litígios, na esfera extrajudicial, que se incorporou há mais tempo à cultura das nações dianteiras no mundo civilizado, passa, na atualidade, a ser entre nós objeto de maior atenção, precipuamente em razão da crise que aflige o Poder Judiciário, em todos os níveis de atuação, no que se refere ao problema da morosidade processual, que repercute na segurança jurídica, que constitui o esteio da paz social, sem a qual a família se desestabiliza, a coletividade é afetada e as relações humanas, jurídicas e comerciais são atingidas em suas funções vitais.[80]

A resolução dos conflitos pela via extrajudicial tem se apresentado como um mecanismo importante, pois oferece inúmeras vantagens sobre o tradicional meio jurisdicional de pacificação social, destacando, dentre elas, a celeridade na resolução dos conflitos. Aliás, vale mencionar a Resolução nº 1999/26, de 28/7/1999, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, que:

> [...] recomendou que os Estados considerem, no contexto de seus sistemas de justiça, o desenvolvimento de procedimentos alternativos ao processo judicial tradicional e a formulação de políticas de mediação e de justiça restaurativa. Essas medidas visam o desenvolvimento de uma cultura favorável a sistemas alternativos de resolução de conflitos nas autoridades judiciais, sociais e outras responsáveis pelo cumprimento da lei e pelo atendimento e promoção dos direitos do cidadão.[81]

Além da celeridade, outra característica dos meios alternativos de resolução de disputas que merece destaque é a ampla margem de consensualidade na busca das soluções, ou seja, o diálogo sobre o ponto de vista de cada parte para se chegar à melhor forma de composição dos interesses.

Países como a Argentina já utilizam instrumentos extrajudiciais em seu direito pátrio, pois também para aquela nação "[...] é necessário buscar instrumentos que permitam obter resultados mais satisfatórios para as partes e que, por sua vez, ajudem a descongestionar os tribunais para dar-lhes seu verdadeiro papel"[82]. (Tradução livre).

---

[80] BONILHA, Márcio. Pronunciamento de abertura do seminário "O papel da mediação para o crescimento do Brasil", promovido pela Câmara da Fiesp. **Revista de Arbitragem e Mediação.** Doutrina Nacional, p. 11, 2007.

[81] BRASIL. Ministério da Justiça. **Acesso à justiça por sistemas alternativos de resolução de conflitos**. Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais, Brasília, DF, 2005. p. 9.

[82] *"Es necessario buscar instrumentos que permitan obtener resultados más satisfactorios para las partes y que, a su vez, ayuden a descongestionar los tribunales y a ubicarlos en su verdadero rol".* CAIVANO, Roque J.; GOBBI, Marcelo; PADILLA, Roberto E. **Negociación y mediación:** instrumentos apropriados para la abogacia moderna. 2. ed. Buenos Aires: Ad-hoc, 2006. p. 38.

Pelo fato de serem instrumentos mais acessíveis, outros países, além da Argentina, os utilizam em procedimentos não judiciais ou paraestatais destinados à solução de conflitos, empregando a expressão *Alternative Dispute Resolution (ADR)*. Tal informação pode ser retirada das palavras de Joel Dias Figueira Júnior:

> hoje, inúmeros países com sistemas legislativos e tradições jurídicas distintas, isto é, anglo-saxônicas e romano-canônicas (v.g. Inglaterra, Estados Unidos da América, França, Itália, Alemanha, Bélgica, Argentina) assimilaram, aprovaram e estão difundindo as ADRs pelos quatro cantos do mundo. A tendência é o surgimento de novos instrumentos hábeis a oferecer aos jurisdicionados mais uma opção de solução e composição extrajudicial de seus conflitos, tais como a mediação, a arbitragem, mock-jury, mini-trial, basebal arbitration etc.[83]

No Brasil não é diferente. Diante das dificuldades encontradas perante o Poder Judiciário, buscaram-se soluções rápidas de resolução de litígios, "[...] dentre alguns exemplos dessas soluções rápidas e menos desgastantes à sociedade, encontram-se a arbitragem, conciliação e mediação"[84].

Embora existam outros meios extrajudiciais de atuação, em especial do Ministério Público[85], visando a tutela ambiental extrajudicial, pretende-se, na sequência, trazer algumas breves considerações, apenas sobre estes três mecanismos, como adiante será abordado, a fim de verificar a possibilidade de sua aplicação às questões ambientais.

2.4.1 Conciliação

A conciliação, que pode ser realizada tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial, não é um meio de pacificação de conflitos recente, como se poderia imaginar. A Constituição Imperial do Brasil de 1824 exigia, no artigo 161[86], que fosse

---

[83] FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional.** São Paulo: LTr, 1999. p. 17. (grifo do autor).

[84] BARBOSA, Joyce de Matos; ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. O instituto da mediação : parte I. **Revista de Arbitragem e Mediação.** p. 136, 2009.

[85] Silvia Cappelli cita, dentre as funções de tutela ambiental extrajudicial do Ministério Público, além das atividades tipicamente relacionadas à investigação do dano ambiental e a sua composição, a representação, como órgão do Estado que é, a participação em Conselhos como o Conselho Nacional do Meio Ambiente, Conselhos Estaduais, acompanhamento da formulação da legislação ambiental, etc. CAPPELLI, Silvia. Acesso à Justiça, à Informação e a Participação Popular em Temas Ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 304.

[86] Artigo 161 da Constituição Imperial do Brasil de 1824: "Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação não se começará processo algum".

tentada a conciliação antes de todo o processo, como requisito para sua realização e julgamento da causa. Atualmente, a conciliação encontra-se prevista em diversas leis, como, por exemplo, na Lei Federal nº 5.869, de 11/1/1973, que instituiu o Código de Processo Civil e que, no artigo 125, inciso IV, atribui ao juiz o dever de "[...] tentar a qualquer tempo conciliar as partes".

Da mesma forma, o artigo 331 também impõe ao juiz o dever de tentar, sempre, conciliar as partes, em qualquer fase do processo. Os artigos 447, 448 e 449 do mesmo Código, por sua vez, também disciplinam a conciliação, realizada na esfera judicial, como forma de resolução de conflitos.

O Decreto-Lei Federal nº 5.452, de 1º/5/1943, denominado de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), também consagra a conciliação como uma forma de solução das controvérsias trabalhistas, como consta no artigo 846: "[...] aberta a audiência, o juiz ou presidente proporá a conciliação". O artigo 850, por seu turno, estabelece que, terminada a instrução, poderão as partes aduzir razões finais, em seguida o juiz renovará a proposta de conciliação. É interessante salientar, ainda, a criação, pela Lei Federal nº 9.958, de 12/1/2000, das Comissões de Conciliação Prévia (CCP), que têm como atribuição tentar conciliar os conflitos individuais do trabalho no âmbito extrajudicial.

A Lei Federal nº 9.099, de 26/9/1995, que disciplina o procedimento nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, deu destaque especial para a conciliação das partes. Isso pode ser extraído dos princípios orientadores das atividades nos Juizados, que primam, dentre outras coisas, pela oralidade, visando facilitar o diálogo entre as partes, informalidade e celeridade, abrindo espaço para as partes solucionarem suas controvérsias por meio da conciliação.

É interessante lembrar que a Constituição Federal de 1988 prevê, em seu preâmbulo, que o Estado brasileiro está comprometido na ordem interna e internacional com a solução pacífica das controvérsias. Ademais, o Conselho Nacional de Justiça editou recomendação aos tribunais visando incentivar os magistrados a tentarem resolver os litígios por meio da conciliação[87].

---

[87] Recomendação nº 8, de 27/2/2007, do CNJ: "Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais Regionais do Trabalho a realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento pela Conciliação". Disponível em: http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/322-recomendacoes-do-conselho/12090-recomenda-no-8>. Acesso em: 2 maio 2011.

Nesse sentido, vale mencionar os comentários de Zenildo Bodnar[88] sobre o histórico precedente jurisprudencial do Tribunal Regional Federal da 4° Região, que, ao julgar os Embargos Infringentes 90.04.09456-3/RS, autorizou um acordo na ação civil pública. É o caso da carne importada da Europa suspeita de contaminação pelo acidente nuclear de Chernobyl, quando se fez uma transação na ação após a realização de estudos técnicos demonstrando que o consumo de tal produto não era prejudicial à saúde humana.

Outro precedente emblemático, comentado por Édis Milaré [89], que merece ser mencionado, foi julgado na Apelação Cível 70.393-1, pela 5° Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo. Trata-se do caso da "Passarinhada de Embu" em que houve a primeira condenação por dano ao meio ambiente e que resultou numa "transação" entre Ministério Público e a parte. O Prefeito Municipal da cidade paulista de Embu, em julho de 1984, promoveu uma confraternização onde cerca de 5.000 aves foram transformadas em churrasco. Após a condenação, as partes realizaram uma transação[90] onde ficou ajustado que o pagamento da indenização seria feito em parcelas, com juros e correção monetária.

A conciliação, realizada fora do processo, é chamada de extraprocessual ou extrajudicial. Ela pode ser definida como o meio de resolução de conflitos na qual as próprias partes buscam uma solução:

> [...] podem ocorrer três hipóteses: a desistência, quando uma das partes renuncia à sua pretensão; a submissão, em que uma das partes aceita a pretensão alheia, e a transação, quando há concessões recíprocas[91].

Nessa seara, Celso Agrícola Barbi, retrata os benefícios da conciliação:

---

[88] BODNAR, Zenildo.Importação de carne suspeita de contaminação radiotiva: comentários ao Acórdão nos Embargos Infringentes n° 90.04.09456-3/ RS, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, data do julgamento 17/10/1990. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Julgamentos históricos do Direito Ambiental.** Campinas, SP: Millennium, 2010. p. 53-62.

[89] MILARÉ, Édis. Comentários ao Acórdão na Apelação Cível n° 70.393-1, da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, data do julgamento: 25/6/1986. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Julgamentos históricos do Direito Ambiental.** Campinas, SP: Millennium, 2010. p. 43-51.

[90] Registre-se que o termo acordo parece mais adequado do que transação, utilizado por Édis Milaré, conforme será visto no capítulo seguinte no item 3.4. Além disso, vale mencionar que, segundo o mesmo autor, o referido acórdão deu ensejo ao primeiro Termo de Ajustamento de Conduta, nos moldes da Lei n° 7.347/85. Ibid.,p.50.

[91] THEODORO, Suzi Huff et al. (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005. p. 65.

> [...] são numerosas as vantagens da conciliação. Ela permite a satisfação mais veloz do direito das partes, evita a exaltação dos ânimos entre elas; é um fator de economia, visto que ameniza, para as partes, as despesas do curso normal de um processo; permite o melhor funcionamento do Poder Judiciário em outros feitos, pois diminui o trabalho dos juízes e dos funcionários nas causas em que tem lugar.[92]

O traço marcante da conciliação é que as partes contribuem para a definição da controvérsia, que passa, necessariamente, pela negociação, "[...] no trabalho de conciliação existe uma atuação proativa do conciliador, no sentido de buscar um acordo, procurar entender o que as partes desejam"[93].

As questões envolvendo matéria ambiental podem ser objeto de conciliação, tanto no âmbito judicial[94] como no extrajudicial. A conciliação deve ser entendida como espécie de "acordo" que visa pôr fim aos conflitos entre as partes, devendo sempre observar os limites impostos pelo princípio da indisponibilidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Na visão de Geisa de Assis Rodrigues:

> não seria, portanto, compatível com a lógica do acesso à justiça no Estado Democrático de Direito que os conflitos envolvendo os direitos transindividuais, desde quando seja possível, não pudessem se beneficiar de todas as vantagens apresentadas pelo instituto da conciliação. Por isso que, antes mesmo da lei autorizar o ajustamento de conduta extrajudicial, embora já houvesse previsão de acordos administrativos na esfera ambiental previstos pela lei 7.661 de 16.5.88, já havia precedentes jurisprudenciais autorizando a conciliação nas ações civis públicas [...]. [95]

Verifica-se, assim, que "[...] o tempo se encarregou de mostrar que conciliar é melhor que julgar, desde que no acordo fique respeitada e bem delimitada a

---

92 BARBI, Celso Agrícola. O papel da conciliação como meio de evitar o processo e de resolver conflitos. **Revista de Processo.** São Paulo, n. 39. p. 121, 1985.

93 RAGGI, Jorge Pereira; MORAES, Angelina Maria Lanna. **Perícias ambientais:** solução de controvérsias e estudos de caso. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005, p. 126.

94 Nesse sentido, o STJ apreciou o tema, admitindo conciliação a respeito de direito difuso. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 299.400-RJ (2001/0003094-7)**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Município de Volta Redonda. Relator: Ministro Francisco Peçanha Martins. R.p./ Acórdão: Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, Brasília, 1º de junho de 2006. Disponível em: http://www.mp.ms.gov.br/portal/manual_ambiental/arquivos/juris/RESp%20299400.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2010.

95 RODRIGUES, Geisa de Assis. A contribuição do Superior Tribunal de Justiça para a consolidação da prática do Compromisso de Ajustamento de Conduta. In: JUNIOR, Jarbas Soares; ALVARENGA, Luciano José (Org.). **Direito Ambiental no STJ.** Belo Horizonte : Del Rey, 2010. p. 54.

proteção do meio ambiente. Poupam-se tempo, provas caras e complexas, bem como execuções nem sempre bem-sucedidas”[96].

Desse modo, não obstante os dois precedentes anteriormente mencionados cuidarem de acordos realizados no âmbito judicial, na esfera extrajudicial a conciliação em matéria ambiental também tem se revelado interessante, sobretudo com a criação do termo de ajustamento de conduta, que será objeto de análise no capítulo seguinte. Tal instituto desempenha um papel importante na tutela do meio ambiente, podendo ser realizado, por exemplo, pelo Ministério Público no inquérito civil e pelos órgãos ambientais nos processos administrativos, nos termos do artigo 5°, parágrafo 6°, da Lei de Ação Civil Pública.

2.4.2 Mediação

A mediação como prática, no Brasil, foi introduzida em 1996, juntamente com a Lei Federal nº 9.307, que instituiu a arbitragem. Embora não esteja regulamentada através de legislação específica, tem sido aplicada em alguns ramos do direito, como na área empresarial, na área de família e na área do trabalho, e tem se mostrado eficiente para a resolução de conflitos. Conforme ensina Ivan Ruiz:

> [...] por ser a mediação um método não-adversarial, o mediador colabora, assiste as partes, a fim de que as mesmas entrem em acordo. São as próprias partes que, cada uma valorando a sua posição, chegam a uma composição que satisfaça a pretensão de ambas. [97]

Dessa forma, na mediação, um terceiro estimula e orienta as partes de modo a que elas cheguem a um acordo levado pelas mãos do mediador. Dessa maneira, a solução da lide se torna mais justa para as partes, já que o mediador é uma pessoa que está totalmente alheia aos interesses. Ele analisa os fatos e dá uma possível solução, cabendo às partes aceitá-la ou não. Nesse sentido está a explicação de Cláudio da Silva Ribeiro e Leandro Gadelha Dourado Nogueira quando conceituam a mediação:

---

[96] FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Conciliação, execução e efetividade nas ações civis públicas. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **A Ação Civil Pública após 25 anos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 830.

[97] RUIZ, Ivan Aparecido. A mediação e o direito de família. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 6, p. 83, 2005.

> esta consiste numa negociação assistida por um terceiro imparcial, que buscará identifica as causas do conflito, por meio, inclusive e se for o caso, de reuniões confidenciais com cada uma das partes em separado, na tentativa de estabelecer um diálogo aberto e franco entre elas, com o mínimo de obstáculos na comunicação, objetivando a superação do conflito.[98]

Cabe ressaltar que mediação não se confunde com conciliação, embora seja comum a confusão entre os dois institutos. Segundo Braga Neto[99], presidente do IMAB - Instituto de Mediação e Arbitragem do Brasil, a conciliação é um procedimento mais célere e eficaz para conflitos em que não existe relacionamento significativo ou contínuo entre as partes, que preferem buscar um acordo de forma imediata para pôr fim à controvérsia.

A conciliação é uma atividade tecnicamente menos elaborada do que a mediação e consiste na intervenção de um conciliador, promovendo a escuta das partes em conflito, sugerindo as possíveis soluções ao litígio. Nela não há muito que se verificar com relação às questões que envolvem o conflito, diferente do que ocorre na mediação.

A mediação, como técnica de resolução de conflitos, exige uma visão multidisciplinar do problema, envolvendo profissionais de áreas diferentes que possam, de forma mais célere, contribuir para a resolução dos conflitos das partes.

No direito comparado, temos o exemplo da Argentina, que instituiu a mediação obrigatória, através da Lei 24.573, de 07/10/1995, que exclui a aplicação desse instrumento alternativo apenas nas seguintes situações, de acordo com seu artigo 2º, assim transcrito:

---

[98] RIBEIRO, Cláudio da Silva; NOGUEIRA, Leandro Gadelha Dourado. Mediação, psicologia e hermenêutica. **Revista de Arbitragem e Mediação.** Doutrina Nacional. v. 10, n. 1, p. 12, 2006.

[99] BRAGA NETO, Adolfo. **A mediação de conflitos e a conciliação,** p.1, 2010. Disponível em: <http: //<www.imab-br.net.>. Acesso em: 10 dez. 2010.

> Art. 2. O procedimento da mediação obrigatória não será de aplicacão nas seguintes hipóteses:1) Causas penais; 2) Ações de separação e divórcio, nulidade de casamento, filiação e pátrio poder, com exceção das questões patrimoniais derivadas destas. O juiz deverá dividir os processos, derivando a parte patrimonial ao mediador; 3) Processo de declaração de incapacidade e de reabilitação; 4) Causas em que o Estado Nacional ou suas entidades descentralizadas sejam parte; 5) Amparo, habeas corpus e liminares; 6) Medidas cautelares até que se decidam as mesmas, acabando-lhes as instâncias recursiva ordinárias, continuando logo o trâmite da mediação; 7) Diligências preliminares e prova antecipada; 8) Juízos sucessórios e voluntários; 9) Insolvências e falências; 10) Causas que tramitem perante a Justiça Nacional do Trabalho.[100](Tradução livre).

Nos Estados Unidos, a mediação, que se iniciou para a resolução de conflitos trabalhistas, vem sendo bastante utilizada. Nesse aspecto, vale citar as palavras de Ana Tereza Palhares Basílio e Joaquim de Paiva Muniz:

> O instrumento da mediação encontra-se atualmente regulado, na esfera federal, pelo Alternative Dispute Resolution Act, de 1998. A mediação envolvendo órgãos federais foi autorizada pelo Alternative Dispute Resolution Act, de 1996. Há, também, regras sobre mediação em algumas legislações estaduais, já que os estados têm competência para regular procedimentos alternativos de solução de controvérsias. A National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, que incentiva a uniformização das leis estaduais, aprovou, em agosto de 2001, um modelo de Lei Uniforme de Mediação, que vem sendo adotado e promulgado pela maioria dos estados norte-americanos.[101]

Interessante é mencionar, ainda, as lições da doutrinadora colombiana Martha Eugenia Lezcano Miranda, que explica as características jurídicas e sociais da mediação em seu país:

---

[100] O artigo 2º da Lei Argentina estabelece: *"Art. 2. El procedimiento de la mediación obligatoria no será de aplicacion en los siguientes supuestos:1) Causas penales. 2) Acciones de separación personal y divorcio,nulidad de matrimonio, filiación y patria potestad, con excepción de las cuestiones patrimoniales derivadas de éstas. El juez deberá dividir los procesos, derivando la parte patrimonial al mediador. 3) Processo de declaración de incapacidad y de rehabilitación. 4) Causas em que el Estado Nacional o sus entidades descentralizadas sean parte. 5) Amparo, hábeas corpus e interdictos. 6) Medidas cautelares hasta que se decidan las mismas, agotándose respecto de ellas las instancias recursivas ordinarias, continuando luego el trámite de la mediación 7) Diligencias preliminares y prueba antecipada 8) Juicios sucesorios y voluntários 9) Concursos preventivos y quiebras 10) Causas que tramiten ante la Justicia Nacional del Trabajo".* Disponível em: <http://www.fam.org.ar/FAM.asp?id=266>. Acesso em: 10 jan. 2011.

[101] BASÍLIO, Ana Tereza Palhares; MUNIZ, Joaquim de Paiva. Projeto de Lei de Mediação Obrigatória e a busca da pacificação social. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v.13, p. 42-43, 2007.

> a mediação é um ato comunicativo, pois só através de um processo de comunicação árduo e consciente se pode identificar o conflito, o que por sua vez leva à solução; há um terceiro alheio ao problema, que deve adotar um tom neutro e objetivo, na medida em que não está envolvido no conflito o que facilita a busca de um caminho adequado para todos; os mediadores não resolvem problemas, mas ajudam a pensar em outros caminhos que permitem as partes resolverem o conflito; se as partes assim o desejarem, tem efeitos jurídicos de um acordo privado (transação); reconhece o outro, sem prejuízo de ser diferente; os resultados e benefícios são obtidos de maneira cooperada; destaca o valor dos relacionamentos com os outros; o mediador pode ser qualquer pessoa; não haverá processo; se pode cobrar ou não pelo serviço prestado; e os conflitos que se podem mediar devem ser aqueles sucetíveis de transação.[102] (Tradução livre).

No Japão, a mediação é utilizada como forma de resolução de conflitos, inclusive na esfera ambiental. Já na França, embora seja admitida a mediação como forma de resolução de conflitos, ela não se aplica para as questões ambientais. Destaque-se que, [...] “assim como o Japão e em vários Estados americanos, na França a mediação evoluiu no sentido de se fixar à estrutura do Poder Judiciário”[103]. Assim, portanto, na França e no Japão esse modo alternativo se encontra inserido na via judicial.

Em nosso ordenamento, a mediação é mais uma técnica extrajudicial de resolução de conflitos, porém é importante destacar que, mesmo se tratando de um instituto que leva em consideração a solução rápida e consensual dos conflitos, no Brasil a mediação não tem sido aplicada nas questões ambientais em face da indisponibilidade do direito ao meio ambiente e ante a ausência de norma que possibilite a resolução desses conflitos por meio dessa via alternativa.

---

[102] *"La mediación es um acto comunicativo, pues solo a través de um árduo, y conciente proceso de comunicación se logra identificar el conflicto, lo que a su vez lleva a la solución; existe un tercero ajeno al problem, el que debe adoptar uma posición neutra y objetiva, em la medida em que no está involucrado em el conflicto y facilita la búsqueda de um camino apropiado para todos; los mediadores no resuelven problemas pero ayudan a pensar en otros caminos que permiten a las partes resolver el conflitcto; si las partes lo desean, tiene los efectos jurídicos de um acuerdo privado (transacción); reconoce al outro, sin agredirlo por ser diferente; los resultados y benefícios obtenidos son de manera cooperada; resalta el valor de las relaciones con los demás; el mediador puede ser cualquier persona; no hay proceso; se puede cobrar o no por el servicio prestado; e los conflictos que se pueden mediar deben ser aquellos susceptibles de transacción".* MIRANDA, Martha Eugenia Lezcano. **La Justicia de todos.** Medillín, Colombia: Editora Señial, 2006. p. 77-78.

[103] SILVA, João Roberto da. **A mediação e o processo de mediação.** São Paulo: Paulistanajur, 2004. p. 37.

2.4.3 Arbitragem

A arbitragem, por sua vez, foi instituída no Brasil pela Lei Federal nº 9.307, de 23/9/1996, como forma extrajudicial de resolução de conflitos. Carlos Alberto Carmona, um dos integrantes da comissão que elaborou o anteprojeto da lei de arbitragem no Brasil, a conceitua como:

> [...] uma técnica para solução de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nesta convenção, sem intervenção do Estado, sendo a decisão destinada a assumir eficácia de sentença judicial.[104]

O juízo arbitral encontra-se previsto em uma convenção de arbitragem, ou seja, num compromisso entre as partes ou em cláusula compromissória inserida em contrato[105]. Essa cláusula compromissória é uma espécie de acordo pactuado pelas partes, onde elas, por escrito, concordam a se submeterem à arbitragem, fazendo com que o conflito seja resolvido fora da esfera judicial.

Na via arbitral, o conflito será decidido por um árbitro escolhido pelas partes e a decisão proferida terá eficácia de título executivo. De acordo com o que se extrai dos artigos 13, parágrafo 6°, e 17 da Lei Federal n º 9.307, de 23/9/1996, o árbitro, durante o desempenho de suas funções, deverá proceder com imparcialidade, independência, competência e discrição.

A arbitragem, que tem sido utilizada em diversas áreas do direito, apresenta importantes vantagens com relação à via judicial de resolução de conflitos, tais como: a especialidade do árbitro e a desnecessidade de homologação judicial da sentença arbitral; a celeridade, já que a lei não prevê recurso como ocorre com as decisões que são levadas ao Judiciário; o menor custo; dentre outras.

Apesar disso, a sua aplicação nas demandas envolvendo o meio ambiente tem sido objeto de discussão. A polêmica surge em torno do disposto no artigo 1º, da citada Lei 9.307, que estabelece que “As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis”.

---

[104] CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 19.

[105] Artigo 3º, da Lei Federal nº 9.307/1996: **“**As partes interessadas podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante convenção de arbitragem, assim entendida a cláusula compromissória e o compromisso arbitral”.

Vale lembrar que o direito difuso ao meio ambiente, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, é indisponível. Soma-se, a isso, o fato de os titulares da tutela jurídica ambiental, seja por meio da ação civil pública, seja por meio de outras vias de tutela desse direito, não serem os titulares do direito em litígio, não podendo, portanto, dispor desse direito. Dessa forma, ante essa indisponibilidade e a ausência de dispositivo legal[106] possibilitando a arbitragem para dirimir questões relacionadas ao meio ambiente, não se aplica a arbitragem para dirimir tais litígios.[107] Nessa ótica se manifestam Couto e Carvalho:

> no que toca, todavia, à solução de conflitos de natureza transindividual pela via da arbitragem, há ainda, no Brasil, a tendência de refutá-la, de plano e por princípio, eis que, como se viu, a arbitragem é legalmente reservada à tutela de direitos individuais disponíveis.[108]

Há, entretanto, doutrinadores que defendem o uso desse instituto para regular a matéria ambiental em nosso país. Segundo Teresa Cristina Gonçalves Pantoja, "[...] em razão das peculiaridades de nossa ordem jurídica, poderíamos pensar em solucionar a questão da arbitrariedade em matéria ambiental fazendo apelo à experiência alienígena"[109].

Nesse contexto cabe o exemplo trazido pelos autores Cássio Telles Ferreira Real e Rosana Siqueira Bertucci, no que tange à legislação estrangeira:

---

[106] Registre-se que o Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998, que promulgou a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 5 de junho de 1992, por ocasião da ECO 92, previu, no artigo 27, parágrafo 3º, alínea "a", a possibilidade de se utilizar a arbitragem.

[107] Interessante mencionar é que na doutrina começam a aparecer algumas vozes isoladas que têm defendido a arbitragem em matéria ambiental. Nesse sentido: Flávia Witkowski Frangetto. Segundo ela, verifica-se, da experiência internacional, que a possibilidade de a arbitragem ser utilizada para a resolução de conflitos ambientais é viável. Frangetto aduz que: "[...] pode-se relacionar, tão somente a título ilustrativo, decisões exaradas em painéis no âmbito do GATT *(The General Agreement on Tariffs and Trade* - Acordo Geral sobre Tarifas de Comércio*)*, e posteriormente da Organização Mundial do Comércio (OMC), afeitas, em maior ou menor escala, ao meio ambiente e a questões econômicas". A autora cita alguns casos, que revelam que a matéria ambiental tem sido, ainda que indiretamente, objeto de conflitos internacionais do comércio e sua resolução tem-se dado por meio da arbitragem. É possível citar como exemplo o caso do atum-golfinho, entre México e Estados Unidos, onde os Estados Unidos passaram a impor que o país exportador de atum provasse o preenchimento dos requisitos das normas americanas de proteção aos golfinhos. Segundo o painel decisor, os Estados Unidos não estavam autorizados, nos termos do GATT, a embargar as importações do atum porque sua produção externa não satisfazia às normas americanas, ainda que fundada em benefício do meio ambiente. FRANGETTO, Flávia Witkowski. **Arbitragem ambiental, soluções de conflitos (r)estrita ao âmbito (inter)nacional?.** Campinas, SP: Millennium, 2006. p. 47.

[108] COUTO, Oscar Graça; CARVALHO, Mônica Taves de Campos V. de. Arbitragem e meio ambiente. In: ALMEIDA, Ricardo Ramalho (Coord.). **Arbitragem interna e internacional:** questões de doutrina e da prática. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 332.

[109] PANTOJA, Teresa Cristina Gonçalves. Anotações sobre arbitragem em matéria ambiental. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 11, p. 91, 2007.

> em Portugal, por exemplo, alguns Decretos já são publicados com a previsão da adoção da arbitragem na solução de controvérsias que envolvam algum tipo de recurso natural, como no caso da exploração de pesquisa de Petróleo (Dec.-Lei 109/94 de 26 de abril – Diário da República 96/94, série I.A., MIE, art. 80) e na recuperação ambiental de áreas mineiras degradadas (Dec.-Lei 198 – A/2001 e Contrato de Concessão do Exercício da Atividade de Recuperação de Áreas Mineiras Degradadas, arts. 43 e 44).[110]

Apesar de alguns países contemplarem a arbitragem em matéria ambiental, mesmo que indiretamente, a particularidade comum que acaba atrelando todos os outros sistemas "[...] é a natureza do direito que pode constituir objeto da arbitragem, devendo a controvérsia compreender direitos a respeito dos quais a lei admite a transação. Alguns falam em direitos *disponíveis* e outros em direitos *transigíveis*"[111].

No Brasil a arbitragem também é utilizada, mas, apenas, para a solução de conflitos que envolvem os chamados direitos disponíveis, não abrangendo, portanto, a tutela do meio ambiente.

Desse modo, nota-se que existe uma tendência, não só no Brasil, mas na maioria dos países desenvolvidos, de se ampliar o acesso à justiça por meio de soluções extrajudiciais de resolução de conflitos.

Na seara ambiental, apesar de as formas de resolução extrajudicial de conflitos serem um pouco mais restritas, em face das características que cercam essa modalidade de interesse, uma via alternativa, expressamente prevista em lei, tem apresentado especial relevância, "[...] sendo usada com grande sucesso nas questões envolvendo, sobretudo, o direito do consumidor e o direito ambiental"[112]. Tal instituto é o termo de ajustamento de conduta, que passará a ser objeto de um estudo mais detalhado no capítulo seguinte.

---

[110] NETTO, Cássio Telles Ferreira; BERTUCCI, Rosana Siqueira. Arbitragem: uma solução jurídica em tempo real. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 4, p. 358, 2005.

[111] ALVIM, J. E. Carreira. **Comentários à Lei de Arbitragem.** 2. ed. Curitiba : Juruá, 2007. p. 22.

[112] GONÇALVES, Eduardo Damião. O papel da arbitragem na tutela dos interesses difusos e coletivos. In: CARMONA, Carlos Alberto; MARTINS, Pedro Batista; LEMES, Selma Ferreira (Orgs.). **Arbitragem:** estudos em homenagem ao Prof. Guido Fernando da Silva Soares, *in memoriam*., 2007. p. 154.

3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

3.1 ORIGEM

A legislação brasileira deu um importante passo quando previu, como instrumento de proteção dos interesses transindividuais, o *termo de ajustamento de conduta* (TAC), também conhecido por compromisso de ajustamento de conduta, porque é um compromisso tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública.

A ideia precursora de se criar um termo de ajustamento de conduta surgiu do disposto no artigo 55, parágrafo único, da Lei Federal nº 7.244, de 7/11/1984 (Lei do Juizado de Pequenas Causas), que conferiu ao acordo extrajudicial celebrado entre as partes e referendado pelo Ministério Público natureza de título executivo extrajudicial. O mencionado artigo dispunha que: "Valerá como título executivo o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão competente do Ministério Público".

Geisa Rodrigues[113] aponta que esse dispositivo da Lei de Pequenas Causas, concebido essencialmente para dotar de eficácia de título executivo extrajudicial à transação, entre partes capazes, sobre direitos disponíveis, contribuiu para a criação do termo de ajustamento de conduta quando permitiu que o acordo firmado perante o Ministério Público tivesse natureza de título executivo extrajudicial.

Assim, a criação do termo de ajustamento "[...] ligou-se, de forma muito especial, à experiência do Ministério Público brasileiro, que já tinha larga tradição no atendimento ao público e na composição extrajudicial de conflito de interesses"[114].

Além disso, pode-se "[...] arrolar como precursora da possibilidade da celebração do compromisso de ajuste por órgãos públicos a própria prática administrativa do Estado contemporâneo de se adotar, em determinadas situações,

---

[113] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 100-101.

[114] MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades. Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró. v. 1, n.1, p. 179, jul./dez., 2005. Disponível em: <http://mossoro.esmarn.org.br/revista_direito_liberdade/edicoes/Revista_Direito_e_Liberdade_volume_1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

decisões que importem, em uma certa medida, negociação sobre a forma de cumprimento das normas legais ligadas a interesses da comunidade"[115].

Como bem lembra Hugo Nigro Mazzilli[116], em 1982, em São Paulo, a Lei Estadual Complementar nº 304 já previa a atribuição do antigo curador de ausente e incapazes (o que hoje corresponderia ao Promotor de Justiça Cível e, especificamente, nos centros maiores, no Promotor de Justiça do Meio Ambiente) para homologar acordos extrajudiciais, quando houvesse interesse de incapazes. Porém, como aduz o mesmo autor:

> [...] ainda que bem intencionado, o legislador estadual tinha invadido seara alheia, seja porque não poderia instituir títulos executivos, seja ainda, e principalmente, porque não poderia permitir ao Ministério Público a homologação de acordos que interessassem a incapazes, pois, por força da legislação federal, a matéria de transação importa poder de disponibilidade, e os pais ou responsáveis legais por incapazes só poderiam transigir se previamente autorizados pelo próprio juiz.
>
> Como a inovação paulista, embora criativa, era inconstitucional sob a ordem jurídica então vigente, surgiu, no Ministério Público paulista, ainda na mesma década de 1980, um movimento inovador, no sentido de incluir no projeto de lei federal que cuidava do Juizado Especial de Pequenas Causas uma sugestão no sentido de que as transações entre partes maiores e capazes, desde que homologadas pelo órgão do Ministério Público, pudessem valer como título executivo extrajudicial.[117]

A proposta foi aceita e se transformou no parágrafo único do artigo 55 da Lei Federal nº 7.244, de 7/11/1984, posteriormente revogada pelo artigo 97 da Lei Federal nº 9.099, de 26/09/1995, que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Apesar de a ideia precursora ser de 1984, somente em 1990 o compromisso de ajustamento de conduta foi introduzido no direito brasileiro, originariamente limitado às questões relativas à infância e à juventude, por meio da Lei Federal nº 8.069, de 13/7/1990, denominada Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). O artigo 211, do ECA, dispõe que "Os órgãos públicos

---

[115] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 101.

[116] MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades. Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró. v. 1, n.1, p. 179, jul./dez., 2005. Disponível em: <http://mossoro.esmarn.org.br/revista_direito_liberdade/edicoes/Revista_Direito_e_Liberdade_volume_1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

[117] Ibid.

legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial".

No mesmo ano de 1990, a Lei Federal nº 8.078, de 11/9/1990, denominada Código de Defesa do Consumidor (CDC), também previu o compromisso de ajustamento de conduta, especificamente no artigo 113[118], que tem a seguinte redação:

> acrescente-se os seguintes §§ 4°, 5° e 6° ao art. 5 º da Lei n.° 7.347, de 24 de julho de 1985:
>
> *§ 6°*: Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Assim, a necessidade de aperfeiçoamento da proteção dos direitos transindividuais apontou a necessidade de se ampliar a tutela desses direitos, surgindo, então, uma nova forma de resolução extrajudicial de conflitos que resultou no nascimento do compromisso ou termo de ajustamento de conduta. Desse modo, foi o Código de Defesa do Consumidor que inseriu, no parágrafo 6º, do artigo 5º, da Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, conhecida como Lei de Ação Civil Pública, o compromisso de ajustamento de conduta, sendo somente a partir daí que esse instrumento passou a ser usado para a resolução de conflitos em matéria ambiental.

3.2 CONCEITO

A Lei Federal nº 7.347/1985, no artigo 5°, parágrafo 6º, definiu o termo ou compromisso de ajustamento de conduta da seguinte forma: "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua

---

[118] "Surgiu interessante discussão jurídica sobre se teria havido ou não veto ao compromisso de ajustamento, quando da promulgação da Lei 8.078/1990 (CDC). A discussão explica-se. É que o §3° do art. 82 do CDC - qual introduzia o compromisso de ajustamento no CDC - veio a ser efetivamente vetado pelo Presidente da República, que, ademais, lançou, ainda, na fundamentação ao veto a outro dispositivo (o art. 92), a afirmativa de também estar vetando o art. 113 do CDC, na parte em que este admitia o mesmo compromisso de ajustamento para outras hipóteses de defesa de interesses transindividuais, e não apenas para a defesa dos consumidores. Ocorre, porém, que o Presidente da República, embora tendo vetado o §3° do art. 82, e apesar de ter dito expressamente que iria vetar a parte do art. 113, o qual também cuidava do mesmo compromisso de ajustamento, por inadvertência, acabou sancionando e promulgando na íntegra o art. 113 do CDC." MAZZILLI, Hugo Nigro. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 316.

conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial".

O compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento de resolução extrajudicial de conflitos, firmado, geralmente, em procedimento administrativo, mas que também pode ser realizado no bojo de uma ação civil pública, firmado por algum ou alguns dos órgãos públicos legitimados para ajuizar ação civil pública, em quaisquer questões relativas a interesses transindividuais contidos na citada Lei 7.347, inclusive na seara de proteção ao meio ambiente. Nele se estatuem, de forma voluntária, algumas condições para que o causador do dano ou do risco de dano adéque sua conduta às exigências contidas na lei.

De acordo com Paulo Afonso Leme Machado, o termo ajustar:

> [...] tem diversas acepções, mas vale aqui mencionar 'convencionar', 'combinar', 'estipular'. O termo 'ajustamento', se tivesse sido empregado pela lei de forma isolada, poderia conduzir à interpretação de que o ajustamento entre os órgãos públicos e os interessados seria um contrato ou convenção negociada conforme a vontade de ambas as partes. Contudo, a lei une os dois termos: "ajustamento" e "obrigações legais.[119]

O professor João Claudio Gonçalves Leal conceitua compromisso de ajustamento de conduta como:

> [...] a norma individual e concreta que prescreve o dever de alguém adotar comportamento tendente a se adequar aos deveres legalmente impostos, no intuito de se assegurar direitos metaindividuais e/ou quaisquer outros protegidos por meio de ação civil pública. [120]

Para Talden Farias:

> O TAC é um acordo celebrado entre as partes interessadas com o objetivo de proteger direitos de natureza transindividual. Trata-se de um título executivo extrajudicial que contém uma obrigação de fazer ou não fazer e uma cominação para o caso de descumprimento dessa obrigação.[121]

Seguindo esses raciocínios, aquele que firma o compromisso com o órgão público legitimado está reconhecendo, ainda que implicitamente, a ilegalidade da

---

[119] MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 363.

[120] LEAL, João Claudio Gonçalves. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. In: LEITE, Carlos Henrique Bezerra (Coord). **Direitos metaindividuais.** São Paulo: LTr, 2005. p. 219.

[121] FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coords.). **Direito ambiental:** o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte : Fórum, 2010. p. 329.

sua conduta, comprometendo-se a ajustá-la e a adequá-la às exigências legais. Quem se obriga a ajustar a sua conduta, portanto, é a parte que reconhece estar violando um direito transindividual. Nessa mesma linha é a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em matéria ambiental, cuja ementa foi assim redigida:

> **TAC. Termo de Ajustamento de Conduta**. Inequívoca a presunção de assunção de responsabilidade por prática de infração ambiental de quem firma TAC, pois a proposta de se ajustar a uma conduta compatível com os preceitos ecológicos traz em si a evidência de que, anteriormente ao compromisso, a conduta era desajustada dos ideais ambientais (Apelação Cível nº198.392-5/7. Câm. Especial do Meio Ambiente. Apte.: Roberto Sampaio Garcia. Apda.: Fazenda do Estado de São Paulo. Rel. Des. Renato Nalini).[122]

O compromisso de ajustamento de conduta possui eficácia de título executivo extrajudicial, por força do disposto no artigo 5º, parágrafo 6º, da mesma Lei 7.347[123] e no artigo 585, inciso VIII, do Código de Processo Civil[124].

A previsão legal desse instrumento, conforme já mencionado, encontra-se na Lei da Ação Civil Pública, mas é importante frisar que outras normas legais também o estabeleceram expressamente. É o caso, conforme já transcrito, da Lei Federal nº 8.069, de 13/7/1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente; da Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e que prevê, no parágrafo 1º, do artigo 79-A[125], a celebração de termo de compromisso pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)[126].

---

[122] FREITAS, Gilberto Passos de. **Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em matéria ambiental**. Campinas, São Paulo: Millennium, 2009. p. 196 (grifo do autor).

[123] Artigo 5º, parágrafo 6º: "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial".

[124] Artigo 585: "São títulos executivos extrajudiciais: [...] VIII – todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva".

[125] Artigo 79-A, da Lei Federal nº 9.605/1998: "Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.[...]".

[126] O Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, foi instituído pela Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto Federal nº 99.274, de 6 de junho de 1990, sendo constituído pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e pelas Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da

Não obstante a Lei Federal nº 8.884, de 11/6/1994 (Lei da Concorrência), que rege a matéria sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, prever uma espécie de ajustamento de conduta para a cessação de atividades de empresa investigada por infração à ordem econômica, alguns doutrinadores entendem que tal instrumento não se confunde com o compromisso previsto na Lei de Ação Civil Pública. Nesse ínterim, Carvalho Filho, garante que:

> [...] a norma não está em sintonia com o art. 5°, § 6°, da Lei n° 7.347/85, já que esta se refere ao ajustamento de conduta às *exigências legais.* A situação da Lei n° 8.884/94 se nos afigura esdrúxula, pois o compromitente terá para si verdadeiro título executivo sem causa, já que no compromisso não terá havido confissão ou reconhecimento da conduta ilícita.[127]

De fato, o artigo 53, da citada lei, prevê que o compromisso "[...] não importará confissão quanto à matéria de fato, nem reconhecimento de ilicitude da conduta analisada". Dessa forma, apesar do compromitente não ter confessado ou ter reconhecido a sua conduta ilícita, ele terá contra si um título executivo.

Por fim, vale mencionar o artigo 14 da Resolução 23 do Conselho Nacional do Ministério Público, assim transcrita:

> o Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1° desta Resolução, visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.[128]

De tal modo, pode-se definir o termo de ajustamento de conduta como um instrumento escrito, através do qual os órgãos públicos legitimados à ação civil pública detêm a possibilidade de realizar uma espécie de acordo com os

---

qualidade ambiental, e tem a seguinte estrutura: Órgão Superior: O Conselho de Governo; Órgão Consultivo e Deliberativo: O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA); Órgão Central: O Ministério do Meio Ambiente (MMA); Órgão Executor: O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Nacional do Meio Ambiente**. Brasília, 1981. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>. Acesso em: 18 jan. 2011.

127 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Ação civil pública:** comentários por artigo. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 221.

128 BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução 23, de 17 set. 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/legislacao/resolucoes/Resolucao_23_alterada_pela_59_10.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2011.

responsáveis por atividades passíveis de degradar o meio ambiente, seja em prática já consumada ou na iminência de ocorrer, visando adequar a sua conduta ou atividade às exigências legais. Tal instrumento possui eficácia de título executivo, podendo ser realizado extrajudicialmente ou judicialmente no bojo de uma ação civil pública. Registre-se, porém, que o presente trabalho se limitará a estudar o termo de ajustamento de conduta no âmbito extrajudicial.

3.3 FINALIDADE E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DO TAC AMBIENTAL

O legislador criou o compromisso de ajustamento de conduta com a finalidade de eliminar e corrigir as práticas que estejam em desconformidade com às exigências previstas em lei, ampliando, desse modo, as formas de resolução pacifica de conflitos. Com efeito, fortaleceu os entes legitimados em suas ações proativas na tutela dos interesses transindividuais. Ao tratar do assunto, Sílvio de Oliveira destaca que:

> a finalidade jurídica do termo de ajustamento é o reconhecimento pelo infrator de suas obrigações e a concessão pelo Poder Público, por meio de seus órgãos administrativos e, principalmente, pelo Ministério Público, de um prazo para a resolução do problema apresentado, e eventualmente a forma e os meios para a prevenção ou recuperação ambiental (medidas mitigadoras e compensadoras ao dano ambiental), se o ajuste tiver este fim.[129]

Consoante esclarece José Rubens Morato Leite,

> na sociedade de risco atual urgem instrumentos céleres para enfrentar os conflitos ambientais, sendo o termo de ajustamento um excelente elemento para evitar as lides demoradas e uma forma diferenciada de trazer resultados práticos, considerando as novas exigências da crise ambiental.[130]

É importante destacar que os fins para os quais foi criado o compromisso de ajustamento de conduta estão diretamente relacionados com alguns princípios[131]

---

[129] OLIVEIRA, Sílvio A. G. de. **Inquérito civil e peças de informação**. Curitiba : Juruá, 2000. p. 66.

[130] LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs). **Aspectos processuais do direito ambiental.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 104.

[131] Para Miguel Reale, "[...] os princípios são 'verdades fundantes' de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da *praxis*." REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 299.

que regem a tutela do bem ambiental e que servem de pilares para o sistema jurídico de proteção ao meio ambiente[132].

Dentre as principais funções do compromisso de ajustamento de conduta destacam-se a função preventiva e a função reparatória. Por isso, a seguir são tratados três princípios, que se julgam os mais relevantes acerca do tema, devendo ser observados quando da celebração do compromisso de ajustamento de conduta, sendo eles: o princípio da prevenção, o princípio da reparação integral e o princípio da indisponibilidade do bem ambiental.

3.3.1 Princípio da prevenção e da precaução

Em 1972, em Estocolmo, na Suécia, pela primeira vez, uma Conferência das Nações Unidas dedicava-se a debater os problemas ambientais mundiais. Desde a realização dessa Conferência, o princípio da prevenção tem sido considerado um dos princípios basilares do Direito Ambiental. Na década de 1990, tal princípio foi adotado, juntamente com o princípio da precaução, na Conferência realizada no Rio de Janeiro em 1992[133].

Posteriormente, a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938, de 31/8/1981) consagrou a prevenção no artigo 2º, ao estabelecer que a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança

---

[132] Álvaro Luiz Valery Mirra elenca as principais razões para a análise dos princípios do Direito Ambiental: "a) são os princípios que permitem compreender a autonomia do Direito Ambiental em face dos outros ramos do Direito; b) são os princípios que auxiliam no entendimento e na identificação da unidade e coerência existentes entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental; c) é dos princípios que se extraem as diretrizes básicas que permitem compreender a forma pela qual a proteção do meio ambiente é vista na sociedade; d) e, finalmente, são os princípios que servem de critério básico e inafastável para a exata inteligência e interpretação de todas as normas que compõem o sistema jurídico ambiental, condição indispensável para a boa aplicação do Direito nessa área." MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, Ano 1, p. 52, abr./jun. 1996.

[133] Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: "Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postegar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental". BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Brasília, 1992. Disponível em: <http:// http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>. Acesso em: 29 jan. 2011.

nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos, dentre outros princípios, a proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, expressamente, o princípio da prevenção, no *caput* do artigo 225, ao estabelecer o dever do Poder Público e da coletividade de *proteger e preservar* o meio ambiente para as presentes e as futuras gerações.

É importante salientar, ainda, que o princípio da prevenção se encontra previsto em diversas outras "[...] convenções, declarações e sentenças de tribunais internacionais, como na maioria das legislações internacionais"[134].

O princípio da prevenção é "[...] um dos mais importantes que norteiam o direito ambiental. De fato a prevenção é preceito fundamental, uma vez que os danos ambientais na maioria das vezes são irreversíveis e irreparáveis"[135] .Aliás, conforme lembra Talden Farias:

> quando se fala em riscos ecológicos o que está em jogo é o meio ambiente e, por conseqüência, a qualidade de vida e a saúde humana, embora as implicações econômicas e sociais também devam ser sempre observadas. O problema desse tipo de riscos é que os danos causados são de difícil ou mesmo de impossível recuperação, de maneira que a única forma de proteger efetivamente o patrimônio ambiental é evitando que tais danos ocorram.[136]

Com isso, observa-se que a melhor maneira de se tutelar o meio ambiente é prevenindo a ocorrência de danos. Destaque-se que "[...] os meios a serem utilizados na prevenção podem variar conforme o desenvolvimento de um país ou das opções tecnológicas"[137].

A doutrina, muitas vezes, faz a distinção entre os princípios da prevenção e da precaução, porém não é raro encontrar as expressões como sinônimas. Etimologicamente, explica Édis Milaré[138], a prevenção é substantivo do verbo prevenir, e significa ato ou efeito de antecipar-se, de chegar antes; induz uma

---

[134] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 80.
[135] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 42.
[136] FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coords.). **Direito ambiental:** o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 328.
[137] MACHADO, op. cit., 2006, p. 82.
[138] MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 102.

conotação de generalidade, simples antecipação no tempo. Precaução é substantivo do verbo precaver-se, do latim *prae*, que significa antes e *cavere,* que significa tomar cuidado, e sugere cuidados antecipados, cautela. Para esse autor, "[...] a prevenção, pelo seu caráter genérico, engloba a precaução"[139].

Nota-se que os termos, realmente, guardam semelhanças, no entanto, para Annelise Steigleder, os dois princípios devem ser diferenciados:

> o princípio da precaução recomenda ponderação das preocupações ambientais e cautela diante dos perigos desconhecidos, mas prováveis, recomendando estudos científicos que busquem a correta dimensão destes perigos a fim de informar o processo decisório no planejamento ambiental [...].
>
> já o princípio da prevenção supõe riscos conhecidos, seja porque previamente identificados no EIA, seja porque os danos já ocorreram anteriormente. Ou seja, o perigo abstrato foi reconhecido, transformando-se em perigo concreto; a decisão pela assunção do risco já foi tomada, impondo-se a adoção de medidas preventivas para evitar a produção do dano ou a sua repetição.[140]

Ressalte-se que o princípio da precaução foi inserido por duas convenções internacionais assinadas pelo Brasil. A Convenção da Diversidade Biológica[141] e a Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas[142]. "As duas Convenções apontam, da mesma forma, as finalidades do emprego do princípio da precaução: evitar ou minimizar os danos ao meio ambiente"[143].

---

[139] MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.p.102.

[140] STEIGLEDER, Annelise. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004. p. 188-189.

[141] O Preâmbulo da Convenção da Diversidade Biológica estabelece que: "Observando que é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica. Observando também que quando exista ameaça de sensível redução ou perda de diversidade biológica, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar medidas para evitar ou minimizar essa ameaça […]". BRASIL. Organização das Nações Unidas**. Convenção da Diversidade Biológica.** 1992. Disponível em <http://www.onu-brasil.org.br/doc_cdb.php>. Acesso em: 24 jan. 2011.

[142] O artigo 3º, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, estabelece no item 3, que: "As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível [...]".BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre mudança do clima.** Disponível em: <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/4091.html >. Acesso em: 24 jan. 2011.

[143] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 66.

O princípio da precaução "[...] caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco ou perigo"[144]. Assim, portanto, para aqueles que separam os dois princípios, o princípio da prevenção fica restrito ao combate dos danos ambientais previsíveis, e que podem ser evitados caso sejam tomadas as cautelas necessárias, ao passo que o princípio da precaução se volta contra o simples risco de ser causada uma degradação ambiental[145].

Conforme esclarece Álvaro Valery Mirra[146], diante da incerteza científica com relação aos efeitos nocivos de uma determinada atividade sobre o meio ambiente, em atenção ao princípio da precaução essa atividade deverá ser evitada ou rigorosamente controlada. Para Cristiane Derani:

> o princípio da precaução está ligado aos conceitos de afastamento de perigo e segurança das gerações futuras, como também de sustentabilidade ambiental das atividades humanas. Este princípio é a tradução da busca da proteção da existência humana, seja pela proteção de seu ambiente como pelo asseguramento da integridade da vida humana. A partir desta premissa, deve-se também considerar não só o risco iminente de uma determinada atividade como também os riscos futuros decorrentes de em empreendimentos humanos, os quais nossa compreensão e o atual estágio de desenvolvimento da ciência jamais conseguem captar em toda densidade.[147]

Deste modo, "[...] em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também deve-se agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução"[148].

É oportuno dizer que o compromisso de ajustamento de conduta firmado para tutelar o meio ambiente está diretamente relacionado com esses princípios, já que objetiva, principalmente, uma atuação preventiva no sentido de se evitar que ocorram danos ao meio ambiente. Destaca Jerônimo Jesus dos Santos, para quem:

---

144 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 64.

145 Entre os autores que separam os dois princípios estão: MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 2006, p. 348-349-350; ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental.** 2010**,** p. 28-46. Alguns doutrinadores preferem a denominação prevenção, como, por exemplo, MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 2000, p. 102-103; FIORILLHO, Celso Antonio Pacheco. 2007, p. 42-43-44; e SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 2009, p. 59-60. Entre os que preferem a denominação precaução ou cautela estão, por exemplo, DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2009, p. 149-154.

146 MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, Ano 1, p. 62, abr./jun. 1996.

147 DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 152.

148 MACHADO, op. cit., 2006, p. 72.

> [...] a utilização do TAC tem um caráter educativo, consubstanciado no objetivo de prevenir a ocorrência de futuras transgressões e que tal objetivo só é alcançado quando estiver sedimentado no corpo social a idéia de que é mais econômico investir na prevenção do que suportar as punições aplicadas.[149]

Outrossim, desde que haja possibilidade de ocorrer um ilícito, devem os legitimados a firmar o termo de ajustamento de conduta observar os princípios da prevenção e da precaução, pois estes superam a função preventiva tradicional, visando imprimir um padrão de desenvolvimento sustentável às atividades econômicas, preocupando-se com as gerações futuras, afetado por danos nem sempre perfeitamente identificáveis, mas prováveis que exigem medidas de precaução. Desse modo, o TAC foi concebido, justamente, como um mecanismo de resolução de conflitos apto a propiciar a preservação dos bens ambientais, estando, portanto, relacionado com os princípios da prevenção e da precaução.

3.3.1.2 Desenvolvimento Sustentável

A expressão desenvolvimento sustentável surgiu no final da década de 1970 e foi definida no Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, chamado “Nosso futuro comum”, também conhecido como Relatório Brundtland (1987), porque foi presidido pela Primeira Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland.

O discurso do desenvolvimento sustentável ganhou força e foi incorporado como um princípio durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO-92, realizada na cidade do Rio de Janeiro, quando foi aprovada a Agenda 21[150], documento para colocar o mundo na rota do desenvolvimento sustentável.

Significa dizer, que amadurecia a consciência de que os problemas do crescimento econômico e da degradação ambiental não eram diferentes nem

---

[149] SANTOS, Jerônimo Jesus dos. **Termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro : Jurídica, 2006. p. 43.

[150] Trata-se de “um conjunto de propostas elaboradas para a apresentação à Cúpula Mundial de Joanesburgo. A Agenda 21 é considerada o principal subproduto da Eco- 92, oportunidade em que 2.500 recomendações foram feitas aos Estados do mundo, com vistas à proteção do planeta. A Agenda 21 estabeleceu seis áreas temáticas: agricultura sustentável, cidades sustentáveis, infraestrutura e integração regional, gestão dos recursos naturais, redução das desigualdades sociais e ciência e tecnologia. Para atingir os objetivos nela contidos, definiu-se uma plataforma de 21 ações prioritárias conducentes ao ideal da sustentabilidade.” NALINI, José Renato. **Ética ambiental.** Campinas, SP: Millennium, 2010, p. 131.

concorrentes, mas simplesmente causa e efeito de uma mesma e inseparável equação.[151]

A ideia de um desenvolvimento que seja sustentável implica uma ruptura com o atual padrão de desenvolvimento com vista à valorização de aspectos extra-econômicos, abrangendo todos os seres vivos. Não só reforça as necessárias relações entre economia, tecnologia e sociedade como também chama a atenção para a necessidade do reforço de uma nova postura em relação à preservação do meio ambiente, caracterizada pelo desafio de uma responsabilidade entre gerações que consiste na conscientização dos indivíduos de sua parcela de responsabilidade em relação ao ecossistema.

Trata-se, outrossim, do desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades. Nas palavras de Paulo Afonso Leme Machado, "Pretende-se um desenvolvimento ambiental, um desenvolvimento econômico, um desenvolvimento social. É preciso integrá-los no que se passou a chamar de desenvolvimento sustentado."[152]

Ainda segundo James Lovelock, o desenvolvimento sustentável "Representa o esforço constante em equilibrar e integrar os três pilares do bem-estar social, prosperidade econômica e proteção em benefício das gerações atual e futuras."[153]

João Paulo dos Reis Velloso, sintetiza o desenvolvimento sustentável da seguinte forma:

> [...] desenvolvimento sustentável é uma conciliação necessária para que, de um lado, não continue havendo os problemas de poluição do ar e da água (com danos para a saúde de todos nós), de degradação de terras (com prejuízo para a produção agrícola) e dos morros (com consequências pagas, principalmente, pelos habitantes de favelas), de desmatamento em inúmeros ecossistemas (com efeitos imediatos, principalmente, para os que vivem da agricultura em pequena escala).[154]

---

[151] LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **Educação ambiental crítica:** do socioambientalismo às sociedades sustentáveis. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 35, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022009000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 jul. 2011.

[152] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2006, p. 143.

[153] LOVELOCK, James. **A vingança de Gaia**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006, p. 17.

[154] VELLOSO, João Paulo dos Reis. Visão moderna da sustentabilidade ambiental. In: CARDOSO Jr, José Celso (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro:** contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009, p. 101.

Para o economista e professor Décio Garcia Munhoz:

> o desenvolvimento sustentável é entendido com um processo de desenvolvimento que não provoque exaustão dos recursos naturais, comprometendo o futuro. Ou seja, a adoção de um modelo de gestão de recursos que, atendendo às necessidades do presente, preserve fatores naturais que possam garantir o atendimento das necessidades humanas, O pressuposto é o de que o "estoque" de recursos naturais é finito e, portanto, se não preservados, ou reproduzidos tempestivamente e de forma racional, quando isto é possível, estar-se-ia comprometendo a sobrevivência das gerações futuras.[155]

O conceito de desenvolvimento sustentável é amplo, abrangendo diferentes fatores ou dimensões que se combinam e se complementam, a exemplo dos fatores sociais e ambientais que são indissociáveis. Ignacy Sachs trata de cinco pilares do desenvolvimento sustentável, incluindo a sustentabilidade social, econômica, ecológica, geográfica e cultural. Para esse autor:

> o conceito de desenvolvimento sustentável abarca uma nova consciência dos limites da "nave espacial terrestre" e da fragilidade de seus equilíbrios ecológicos globais, um enfoque do desenvolvimento sócio-econômico orientado para a satisfação das necessidades básicas e o reconhecimento do papel fundamental que a autonomia cultural desempenha nesse processo. Sua função é dupla: assinalar a direção geral dos processos de mudança e oferecer um conjunto de critérios para se avaliar a pertinência de ações mais específicas.[156]

Nesse contexto, pode-se afirmar que o termo de ajustamento de conduta contribui para o desenvolvimento sustentável na medida em que este instrumento serve para buscar o cumprimento das obrigações legais de proteção do meio ambiente, podendo auxiliar de forma positiva na resolução dos conflitos ambientais, propiciando a compatibilização das dimensões ambiental, social e econômica, através da observância e do cumprimento da legislação. Por derradeiro, é importante salientar que por meio do TAC os legitimados passivos ao firmarem o ajuste se comprometem a adequar sua conduta às exigências da lei, cessando ou, quando isso não for possível, amenizando os impactos ambientais e adotando

---

[155] MUNHOZ, Décio Garcia. Obstáculos ambientais e não ambientais ao desenvolvimento. In: CARDOSO Jr, José Celso (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro:** contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009, p. 117.

[156] SACHS, Ignacy. Desenvolvimento Sustentável, Bio-Industrialização Descentralizada e Novas Configurações Rural-Urbanas. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. (Orgs.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento:** novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002, p. 475.

práticas ambientais e socioeconômicas em atendimento ao que preconiza a expressão desenvolvimento sustentável.

3.3.2 Princípio da reparação integral do dano ambiental

As diversas atividades humanas, principalmente aquelas decorrentes de atividades econômicas, vêm causando sérios impactos sobre o meio ambiente. Os padrões de produção e de consumo de massa da sociedade contemporânea geram modificações e, não raras vezes, danos ambientais.

Consoante foi visto, o ordenamento jurídico brasileiro consagrou os princípios da prevenção e da precaução para a proteção dos recursos naturais. Entretanto, sabe-se que, muitas vezes, a tutela preventiva não é suficiente ou não chega a ocorrer, e que tais atividades acabam ocasionando danos ao meio ambiente.

O ressarcimento do dano se dá através das normas de responsabilidade civil, porém registre-se que não se pretende tratar especificamente dos contornos da responsabilidade civil. Pretende-se, apenas, tratar, de forma sintética, dos principais aspectos que envolvem a reparação integral do dano ambiental.

De início, é importante mencionar que o dano ambiental tem características próprias e difere dos outros tipos de dano. O dano tradicional atinge uma pessoa individualizada ou um conjunto de vítimas individualizáveis, ao passo que o dano ambiental tem como uma das suas características a pulverização de vítimas, ou seja, afeta necessariamente uma pluralidade difusa de vítimas.

Além disso, como já mencionado quando tratamos do princípio da prevenção, o dano ambiental é de difícil reparação e, também, de difícil valoração. De fato, nem sempre é possível quantificar o dano ambiental, o que está expresso na indagação de Édis Milaré: “[...] quanto vale em parâmetros econômicos uma espécie que desapareceu?”[157].

Assim, tendo em vista as características do dano ambiental, deve-se sempre buscar e incentivar a utilização de instrumentos de resolução de conflitos que visem a prevenção do dano ambiental, porém, na hipótese de o dano já ter ocorrido, deve-se tentar a sua reparação.

---

[157] SANTOS, Jerônimo Jesus dos. **Termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro : Jurídica, 2006. p. 43. p. 336.

Segundo Pacheco Fiorillo[158], o dano ambiental é reparado, principalmente, de duas formas, seja através da reparação específica ou natural, também conhecida como retorno ao *status quo ante*, em que há o ressarcimento *in natura*; ou por meio de indenização em dinheiro. Outra forma interessante de reparação do dano ambiental que vem ganhando força na doutrina é a compensação ecológica.

A possibilidade de compensação pode ser extraída do artigo 84, parágrafo 1º, do Código de Defesa do Consumidor, onde está estabelecido que, quando for impossível a tutela específica da obrigação, o juiz pode determinar a prestação mediante providências que garantam um resultado prático equivalente. Do mesmo modo, o artigo 44, inciso III, do Código Florestal (Lei Federal nº 4.771, de 15/9/1965[159]), admite a compensação de reserva legal, assim como a Resolução nº 369/2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente[160] (CONAMA), que admite compensação para a supressão de vegetação em área de preservação permanente.

A Resolução nº 23, de 17/9/2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, no artigo 14, que trata do compromisso de ajustamento de conduta, estabelece que o Ministério Público pode firmar o compromisso visando à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou indenização pelos danos que não possam ser recuperados. O artigo 17, da Lei Federal nº 11.428, de 22/12/2006, também admite compensação para corte de vegetação de mata atlântica.

Sobre a compensação ecológica, vale mencionar a lição de Silvia Cappelli:

---

[158] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 35.

[159] Artigo 44: "O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de floresta nativa, natural, primitiva ou regenerada ou outra forma de vegetação nativa em extensão inferior ao estabelecido nos incisos I, II, III e IV do art. 16, ressalvado o disposto nos seus §§ 5º e 6º, deve adotar as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: III - compensar a reserva legal por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia, conforme critérios estabelecidos em regulamento".

[160] Artigo 5° da Resolução nº 369/2006: "O órgão ambie ntal competente estabelecerá previamente a emissão da autorização para a intervenção ou supressão de vegetação em APP, as medidas ecológicas, de caráter mitigador e compensatório, previstas no § 4º, do art. 4º, da Lei no 4.771, de 1965, que deverão ser adotadas pelo requerente. §2°. As medidas de caráter compensatório de que trata este artigo consistem na efetiva recuperação ou recomposição de APP e deverão ocorrer na mesma sub-bacia hidrográfica, e prioritariamente: I - na área de influencia do empreendimento, ou II - nas cabeceiras dos rios". BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº 369, de 28 mar. 2006**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/ port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 22 fev. 2011.

> muito embora se admita a sub-rogação da obrigação (compensação em outro bem ambiental, caso não seja possível reparar o dano investigado) não se admitem desvios de finalidade, como doação a entidades que nada têm a ver com a tutela ambiental, como conselhos tutelares, creches, asilos, etc.[161]

A autora[162] indaga sobre a possibilidade de se doar ao órgão com atribuição para firmar o termo de ajustamento, a título de compensação, equipamentos como máquinas fotográficas, viaturas, computadores, lanchas, motores, combustível, entre outros, havendo um fundo específico destinado a arrecadar os valores de indenização aos danos causados ao meio ambiente.

Apesar de não haver óbice legal para que o termo de ajustamento de conduta disponha sobre a obrigação de entregar coisa certa, ao que nos parece, essa possibilidade fere o princípio ora analisado, já que a entrega de coisas a título de indenização não se coaduna com o fim de reparação e com o caráter pedagógico previsto no termo de ajustamento de conduta. Ademais, a indenização de caráter compensatório deve se realizar com a entrega de dinheiro, o qual se reverterá para o fundo a que alude o artigo 13 da Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985[163].

Ressalte-se, também, que a compensação não se confunde com possibilidade de conversão da multa, prevista no artigo 72, parágrafo 4º, da Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, que estabelece para as infrações administrativas que "[...] a multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente". A conversão da multa deve visar diretamente à preservação, à melhoria e à recuperação da qualidade do meio ambiente, sob pena de ilegalidade da conversão.

Alerta-se que essa conversão só é admitida quando não for possível a recuperação ou indenização ambiental, lembrando que a reparação específica é prioritária e até mesmo indisponível, enquanto que a conversão da multa é

---

[161] CAPPELLI, Silvia. Atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente. In: JUNIOR, Jarbas Soares; GALVÃO, Fernando (Coords.). **Direito ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte : Del Rey, 2003. p. 247.

[162] Ibid., p. 247-248.

[163] O STJ decidiu pela nulidade de termo de ajustamento de conduta em que constava como obrigação a entrega de coisa certa a título de indenização pelo dano ambiental causado. Hipótese em que compromitente se obrigou a doar equipamento de informática ao órgão ambiental. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 802.060 - RS (2005/0201062-8).** Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Lia Schardong. Relator: Ministro Luiz Fux, Brasília, 22 fev. 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=8303623&sReg=200502010628&sData=20100222&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 12 jan. 2011.

excepcional. A possibilidade de tal conversão também pode gerar desvios, assim como na compensação. Segundo Marta Moriya Loyola e Ricardo Rangel de Andrade:

> a utilização da faculdade prevista na lei ("conversão" da multa em serviços) de forma indiscriminada e exclusivamente arrecadatória esvazia seu efeito pedagógico e faz *tabula rasa* da própria razão de ser e primeira da aplicação das multas por violação à legislação ambiental: preservação e recuperação do meio ambiente.[164]

Cumpre lembrar que não existe a discricionariedade de o causador do dano poder escolher o modo pelo qual a reparação vai ser feita. O responsável pelo dano deve, em primeiro lugar, repará-lo, fazendo o possível para recompor o meio ambiente ao seu estado anterior, mesmo que a reconstituição ou recuperação do meio ambiente seja mais onerosa. Somente mediante a impossibilidade de reparação específica ou impossibilidade de compensação ecológica é que deve recair a condenação sobre uma quantia pecuniária. Desse modo, existe uma gradação prevista em lei, que visa assegurar a reparação integral dos danos ambientais.

Essa foi a opção defendida pelo legislador brasileiro e que encontra amparo em sede constitucional. A Lei Federal nº 6.938, de 31/8/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, previu a prevalência da reparação *in natura.* O artigo 4°, inciso VI, estabelece entre seus objetivos, 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".

O artigo 4°, inciso VII, da mesma lei, por sua vez, estabelece como sendo um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, a "[...] imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados".

Registre-se que o artigo 14, parágrafo 1°, da Lei Federal nº 6.938, foi além, ao instituir que a responsabilidade é "independente da existência de culpa", consagrando a responsabilidade objetiva em matéria de dano ambiental. Tal

---

[164] LOYOLA, Marta Moriya; ANDRADE, Ricardo Rangel de. Conversão das multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente – apontamentos e breves reflexões. In: Congresso Nacional do Ministério Público. Ministério Público e Justiça Social em Defesa da Ética e dos Direitos Fundamentais. 16. **Anais...,** Belo Horizonte, 2005. p. 890.

responsabilidade ganhou *status* constitucional desde a Constituição Federal de 1946, que foi a primeira a consagrar a teoria da responsabilidade objetiva na modalidade do risco integral, sendo, posteriormente, acompanhada pela Constituição de 1967 e pela Emenda 01, de 17/10/1969, até chegar na Constituição Federal de 1988, que, em seu artigo 37, parágrafo 6° confirmou a mesma orientação.

Aliás, a Constituição Federal de 1988 contemplou "[...] os princípios da restauração, recuperação e reparação do meio ambiente no art. 225. Em seu § 1°, I, aponta a obrigação de 'restaurar os processos ecológicos essenciais"[165]. Além disso, previu, no artigo 225, parágrafo 3°, a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, independente da existência da aplicação de sanções penais e administrativas.

Como se percebe, a reparação do dano ambiental deve ocorrer o mais rápido possível e de forma específica, visando, sempre, recompor o ambiente ao seu estado anterior. Além disso, a reparação deve ser feita de maneira integral, almejando sempre a prevalência do equilíbrio ecológico e do bem-estar de toda a coletividade.

Questão que ensejou discussão é a possibilidade de haver cumulação de obrigações de fazer e não fazer com a condenação em dinheiro para a reparação do meio ambiente. Silvia Cappelli explica que isso ocorre porque:

---

[165] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 348. (grifo do autor).

> [...] nem sempre há o atendimento completo da recuperação ambiental através do cumprimento de obrigação de fazer. Ex.: desmatamento em APP – compromisso de ajustamento para a reposição florestal. O que se recompõe? Entendemos que, em determinados casos, há margem para discussão de perdas ambientais agregadas ao fato principal, como, por ex., a perda da biodiversidade associada ao desmatamento. Ademais, poderíamos falar em "lucros cessantes" ambientais derivados do período de espera do cumprimento da obrigação, ou seja, se pode perfeitamente aferir ganho do infrator contra o bem protegido pelo período decorrente entre o uso do bem (uso da madeira) e o período de reposição florestal e, conseqüentemente, o cumprimento da obrigação, estaria completamente satisfeito (período em que se privou o meio ambiente de seus processos naturais e, conseqüentemente a comunidade de usufruí-lo com os atributos de higidez e equilíbrio).[166]

O princípio da reparação integral do dano ambiental foi objeto de destaque em decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial nº 605.323-MG, publicado em 17 de outubro de 2005, que admitiu a cumulação de obrigações de fazer e de indenização em ação civil pública para a reparação do dano ambiental. Ao comentar o referido acórdão, Annelise Steigleder afirma que, com isso, o STJ rompeu:

> [...] com o entendimento até então vigente naquela Corte, que rechaçava a cumulação de pedidos para o mesmo fato a partir da interpretação literal do artigo 3º da Lei 7.347/85 segundo o qual 'A ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer'. [167]

Conforme assevera a mesma autora[168], a cumulação entre obrigações de fazer e a indenização por danos irreversíveis ampara-se, justamente, no princípio da reparação integral do meio ambiente. A estipulação de obrigações de fazer e de não fazer objetiva atender aos princípios da prevenção e do poluidor-pagador, buscando adequar totalmente a atividade lesiva ao dano ambiental, ao passo que a obrigação de pagar quantia em dinheiro corresponde aos danos já causados e que são insuscetíveis de serem recuperados, sendo, portanto, irreversíveis.

Essa decisão demonstra um avanço no sentido de se buscar efetivar a tutela do meio ambiente através do princípio da reparação integral do dano ambiental.

---

[166] CAPPELLI, Sílvia (Coord.). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análise e sugestões para aprimoramento. Elaborado pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 249-250. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 10 mar. 2011.

[167] STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Reparação e indenização cumulativas do dano ambiental**: julgamentos históricos do direito ambiental. Campinas, SP: Millennium, 2010. p. 162-163. (grifo da autora)

[168] Ibid., p. 171.

Assim, portanto, tal princípio deve ser lembrado e utilizado para orientar a atuação dos órgãos públicos legitimados ao firmarem o compromisso de ajustamento de conduta com o responsável pelo dano ambiental, sob pena de o termo não atender à sua finalidade e se tornar um instrumento insuficiente à tutela do meio ambiente.

3.3.3 Princípio da indisponibilidade do bem ambiental

Outro princípio que merece destaque, especialmente quando se fala do compromisso de ajustamento de conduta, é o princípio da indisponibilidade do bem ambiental.

Inicialmente vale lembrar que "[...] 'ajustamento' não significa transigência no cumprimento das obrigações legais"[169]. Os órgãos públicos legitimados a firmar o compromisso de ajustamento de conduta não podem fazer concessões em face dos interesses previstos no termo, que são considerados indisponíveis [170].

O direito é indisponível. Da mesma maneira se expressa Geisa de Assis Rodrigues:

> [...] quando seu titular não pode dele renunciar nem realizar concessão que represente redução de seu conteúdo. A nota da indisponibilidade sempre está ligada ao interesse público, aquele reputado como de interesse geral em um momento histórico específico de uma dada sociedade, de modo a se evitar o risco de prejuízos a bens relevantes para o sistema jurídico.[171]

O meio ambiente é considerado um bem de uso comum do povo, conforme a regra expressa no artigo 225, *caput,* da Constituição. Por se tratar de bem difuso, que diz respeito a toda a coletividade, os legitimados a firmar o compromisso de ajustamento de conduta com o causador do dano ao meio ambiente não têm disponibilidade, ou seja, eles não podem dispor ou renunciar às obrigações que constam no ajuste, justamente por não serem os titulares do direito.

---

[169] MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 363.

[170] O artigo 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988 estabelece que: "O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

[171] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 51.

A ideia de indisponibilidade do meio ambiente também vem reforçada pela previsão constitucional da responsabilidade intergeracional. Existe "[...] um dever de as gerações atuais transferirem esse 'patrimônio' ambiental às gerações futuras"[172].

Interessante ainda é a observação de que, "[...] por intermédio deste princípio há a indicação do dever do Estado e dos particulares de não só preservar o meio ambiente, mas de compreender a sua característica de indisponibilidade"[173].

A definição de meio ambiente foi prevista pela Lei Federal nº 6.938, de 31/8/1981, que deu um sentido amplo a esse conceito, considerando-o 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".

Vale ressaltar a observação feita por Álvaro Mirra[174] sobre a distinção entre o meio ambiente globalmente considerado como bem incorpóreo, imaterial, e os elementos corpóreos que o compõem. O meio ambiente é um bem essencialmente incorpóreo e imaterial, e, portanto, insuscetível de apropriação. Assim, o que, eventualmente, pode ser passível de apropriação e que, geralmente, é utilizado para fins econômicos, são os elementos corpóreos que compõem o meio ambiente, como o solo, a água, as florestas, etc., mas, mesmo assim, desde que haja observação das limitações e dos critérios previstos em lei e desde que essa utilização não leve à apropriação individual (exclusiva) do meio ambiente como bem imaterial.

Com base no que foi dito, não podem ser considerados válidos os compromissos de ajustamento de conduta em que, eventualmente, seu titular renuncie aos direitos previstos no ajuste. Em face da indisponibilidade do direito ao meio ambiente equilibrado, não é possível que haja transação em matéria ambiental, já que tal instituto tem como uma das suas características a disponibilidade por tratar de direitos patrimoniais de caráter privado. Não se permite, portanto, que, no compromisso de ajustamento de conduta, as partes modifiquem o conteúdo de um direito ou de uma obrigação legal preexistente, sob pena de nulidade do compromisso.

---

[172] MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, Ano 1, p. 55, abr./jun. 1996. (grifo do autor).

[173] FIGUEIREDO, Marcelo. A Constituição e o meio ambiente – alguns princípios aplicáveis à matéria e certos temas correlatos. In: BONAVIDES, Paulo (Diretor). **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais.** Editora DelRey. n. 6, p. 446. jul./dez. 2005.

[174] MIRRA, op. cit.., 1996, p. 56.

Devemos atentar ao fato de que os órgãos públicos legitimados a firmar o compromisso de ajustamento de conduta não são titulares do direito objeto de tutela, visto que eles funcionam, apenas, como representantes da sociedade, firmando o compromisso no interesse da coletividade. Dessa forma, Hugo Nigro Mazzilli assevera que, em decorrência de os órgãos públicos não terem disponibilidade sobre os interesses sobre os quais versa o compromisso, não pode o compromisso de ajustamento de conduta:

> [...] vedar acesso à jurisdição, nem o acesso individual (dos indivíduos lesados), nem o acesso coletivo (dos co-legitimados). Uma vez celebrado o compromisso de ajustamento de conduta, apenas fica vedado o acesso jurisdicional a todos os co-legitimados coletivos para pedir aquilo que o título já lhes dá, porque, nesse caso, lhe faltaria interesse de agir. Mas afora isto, não pode conter qualquer limitação de direito individual ou coletivo em detrimento do grupo lesado.[175]

Discorrendo ainda sobre os limites do termo de ajustamento de conduta, verifica-se que, ante a indisponibilidade absoluta do seu objeto, não há campo para concessões mútuas. É o que confirma Fernando Akaoui:

> [...] não há condições de abrir mão daquilo que a legislação impõe como necessário para recuperar o meio ambiente; não se pode permitir uma atividade ilegal; não se pode permitir a continuidade de uma atividade sem o licenciamento ambiental; não se pode deixar de pleitear a recuperação da vegetação suprimida, se ela é tecnicamente viável.[176]

Assim, a violação ao princípio da indisponibilidade do bem ambiental, que pode advir da extrapolação dos limites impostos pela lei, poderá acarretar, além da nulidade do termo, consequências aos órgãos públicos legitimados a firmá-lo, que vão desde a prática de um ato de improbidade administrativa, em face da não observância do princípio da legalidade, até a tipificação das condutas de licenciar, permitir ou autorizar atividade proibida em lei[177]. Além disso, é possível que aquele

---

[175] MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades. Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró. v. 1, n.1, p. 189, jul./dez. 2005. Disponível em: <http://mossoro.esmarn.org.br/revista_direito_liberdade/edicoes/Revista_Direito_e_Liberdade_volume_1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

[176] AKAOUI, Fernando Reverendo. Termo de Ajustamento de Condutas: limites. In: SOARES JUNIOR, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords.). **Efetividade da tutela ambiental.** Belo Horizonte : Del Rey, 2008. p. 175.

[177] Artigo 67 da Lei Federal nº 9605/1998: “Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público: Pena - detenção, de um a três anos, e

que firma um termo de ajustamento de conduta sem a observância do princípio da indisponibilidade esteja praticando um ilícito de natureza administrativa, o que pode, também, ser considerado infração disciplinar.

3.4 NATUREZA JURÍDICA

Para uma melhor compreensão do termo de ajustamento de conduta é necessário examinar a natureza desse instituto. A doutrina diverge quanto ao tema, porém Rodrigo Fernandes[178] identifica três correntes que têm prevalecido: a primeira que entende ser o compromisso de ajustamento de conduta uma espécie de transação, outra que entende tratar-se o compromisso de um acordo em sentido estrito, e, finalmente, a que situa o ajustamento de conduta como ato/contrato administrativo.

Os autores que enquadram o compromisso de ajustamento como uma transação entendem que se trata de uma transação especial. Dessa forma, Geisa Rodrigues define essa primeira corrente da seguinte maneira:

> [...] não seria o caso de uma transação ordinária, mas sim de uma transação especial diante da indisponibilidade intrínseca dos direitos transindividuais bem como da diversidade entre os legitimados a celebrar o ajuste e os titulares do direito material em questão. Assim, a realização de concessões mútuas, o que é típico das transações, só poderia atingir uma esfera acidental do exercício desses direitos, ou seja, as condições de tempo, lugar e modo, mas jamais versar sobre o próprio cerne do direito. Essa excepcionalidade não descaracterizaria o instituto como transação, uma vez que, apesar dessa esfera diminuta de possibilidade de transigência, o instituto teria uma eficácia típica da transação, qual seja prevenir e encerrar o conflito.[179]

Ana Luiza Andrade Nery entende tratar-se de transação, afirmando que:

> [...] o compromisso de ajustamento de conduta possui natureza jurídica de *transação hibrida*, porque deve respeitar a principiologia do direito público e do direito privado, para cumprir os requisitos de validade do negócio jurídico, característica que distingue o ajustamento de conduta da transação, instituto do direito privado inserido no art. 840 do CC.[180]

---

multa. Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa".

[178] FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental:** fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 56.

[179] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 140-141.

[180] NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta.** Teoria e análise de casos práticos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 153.

Luis Sirvinskas[181] admite o compromisso de ajustamento de conduta como transação, mas limita a legitimidade para tomar o compromisso dos interessados apenas ao Ministério Público e a União, Estados e Municípios, asseverando ainda que os demais colegitimados não poderiam transigir sobre direitos dos quais não são titulares.

Nessa linha de pensamento, pode-se apontar Édis Milaré, Joana Setzer e Renata Castanho, que se manifestam a respeito do assunto da seguinte forma:

> trata-se de um mecanismo de solução pacífica de conflitos, com natureza jurídica de *transação*, consistente no estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, incluindo a adoção de medidas destinadas à salvaguarda do interesse difuso atingido.[182]

Aliás, é nesse sentido o entendimento previsto no anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Coletivo, resultado do trabalho de vários juristas, sob coordenação da Professora Ada Grinover, que atribui ao termo de ajustamento de conduta natureza de transação[183].

Já para os adeptos da segunda corrente, o termo de ajustamento de conduta não é uma hipótese de transação, pois seria mais um acordo em sentido estrito, em que o interessado em firmar o compromisso apenas concordaria com os termos propostos pelo legitimado. Nesse sentido é a doutrina de Fernando Akaoui:

> no entanto, ainda que posto pela doutrina como forma peculiar de transação, é certo que a nós parece que o compromisso de ajustamento de conduta se insere dentro de outra espécie de um gênero mais abrangente, qual seja, o acordo. Realmente, os acordos nada mais são do que a composição dos litígios pelas partes nele envolvidas, sendo certo que esta composição pode ou não implicar concessões mútuas. Em caso positivo, diante do permissivo legal, estaremos diante do instituto da transação, como já acima delineado. Em caso negativo, posto que

---

[181] SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 717.

[182] MILARÉ, Édis; SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa de direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei 7347/1985. In.: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos; MILARÉ, Édis (Coords.). **Revista de direito ambiental.** v. 38, p. 12, 2005. (grifo do autor).

[183] O artigo 21, parágrafo 3°, do anteprojeto do Códig o Brasileiro de Processo Coletivo dispõe que: "O compromisso de ajustamento de conduta terá natureza jurídica de transação, com eficácia de título executivo extrajudicial, sem prejuízo da possibilidade da sua homologação judicial, hipótese em que sua eficácia será de título executivo judicial". BRASIL. Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor. **Anteprojeto do Código Brasileiro de Processo Coletivo**. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.mpcon.org.br/site/portal/jurisprudencias_detalhe.asp?campo=2897>. Acesso em: 22 fev. 2011.

> indisponível o seu objeto, então estaremos diante do que convencionamos denominar de acordo em sentido estrito. Ambos, portanto, integram o gênero acordo.[184]

Preleciona da mesma maneira Geisa Rodrigues, entendendo que o ajustamento de conduta "[...] é um acordo, um negócio jurídico bilateral, que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às exigências legais"[185].

Corroborando esse entendimento, Roberto Senise Lisboa aduz que "[...] o termo de compromisso possui natureza equivalente ao acordo extrajudicial, qual seja, a de negócio jurídico que tem por fim adquirir, modificar ou extinguir direitos"[186].

Por fim, no mesmo sentido é a posição de Sérgio Shimura, ao afirmar que "[...] esses compromissos de ajustamento de conduta se inserem dentro de outra espécie de um gênero mais abrangente, qual seja, o *acordo*"[187].

Quanto à terceira corrente, faz-se necessário mencionar a posição de Carvalho Filho, que entende que: "A natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente"[188].

Já para Hugo Nigro Mazzilli, o compromisso de ajustamento de conduta é considerado um ato administrativo negocial que não possui natureza contratual nem se confunde com a transação, instituto típico do direito civil. Ao versar sobre o tema, ele explica o seguinte:

> ao contrário de uma transação vera e própria do direito civil, na qual as partes transigentes fazem concessões mútuas para terminarem o litígio, já na área dos interesses transindividuais temos o compromisso único e exclusivo do causador do dano (compromitente) que acede voluntariamente em ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais, sob cominações ajustadas no próprio termo. [...] enquanto esta versa sobre interesses disponíveis de partes maiores e capazes, o compromisso de ajustamento versa adequação de conduta do compromitente, em matéria que diga respeito a interesses lesados transindividualmente considerados,

---

[184] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 70-71.

[185] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 157.

[186] LISBOA, Roberto Senise. **Contratos difusos e coletivos:** consumidor, meio ambiente, trabalho, agrário, locação, autor. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 221.

[187] SHIMURA, Sérgio. **Título executivo.** São Paulo: Saraiva, 1997. p. 379. (grifo do autor).

[188] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública:** comentários por artigos (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 222.

> sem quaisquer concessões do compromissário quanto ao direito material em jogo, de que não é titular.[189]

Para o ilustre doutrinador, o compromisso de ajustamento de conduta "[...] consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (o causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei)"[190] Já Luís Roberto Gomes perfilha pela linha administrativista:

> cuida-se, portanto, de instrumento *sui generis* regido por normas de ordem pública. É imperioso concluir-se, portanto: sempre que se tratar de acertamento de situações jurídicas envolvendo o Poder Público, diz-se que o compromisso de ajustamento de conduta tem a natureza de contrato de direito público regulador de interesses primários e secundários, através do qual são impostas sujeições à Administração Pública, que assume obrigações voltadas à concretização de finalidades de interesse social.
>
> Por outro lado, quando o obrigado for um particular, não deixa o ajustamento de revestir, ao menos, o caráter de instrumento de regulação de interesse público primário, público, portanto, e não privado, afastando-se também do instituto denominado 'transação'.[191]

Nesse sentido também está alinhado o pensamento de Rodrigo Fernandes:

> conclui-se, com isso, que o ajustamento de conduta responde satisfatoriamente à natureza jurídica de contrato administrativo típico, resultando na avença consensual, geralmente preventiva de litígio, na qual a Administração buscará a reparação do bem ambiental lesado e a restauração do equilíbrio da qualidade de vida, observadas as peculiaridades do caso e da perícia técnica que conferirão maior ou menor grau de discricionariedade na estipulação das cláusulas obrigacionais, bem como da valoração do interesse público e sua satisfação para a propositura ou não da ação civil pública.[192]

A primeira turma do Superior Tribunal de Justiça, ao tratar do termo de ajustamento de conduta, se referiu à "[...] transação para cuja validade é necessário

---

[189] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 362.

[190] _____ . Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades. Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró. v. 1, n.1, p. 187, jul./dez., 2005. Disponível em: <http://mossoro.esmarn.org.br/revista_direito_liberdade/edicoes/Revista_Direito_e_Liberdade_volume_1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

[191] GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa:** o controle da omissão estatal no direito ambiental. Rio de janeiro: Forense Universitária, 2003. p. 250.

[192] FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental:** fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 78.

observar os elementos mínimos de existência, validade e eficácia à caracterização deste negócio jurídico"[193].

Nessa esteira, apesar de não haver consenso quanto à natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta, entende-se que não se trata de transação, instituto de direito privado, que, segundo o Código Civil, é a forma de se prevenir ou terminar um litígio sobre direitos patrimoniais de caráter privado, mediante concessões mútuas[194]. Além do mais, conforme já mencionado, os interesses que são o objeto do compromisso de ajustamento de conduta são de natureza indisponível.

O termo de ajustamento de conduta tem se mostrado importante diante da possibilidade de as partes, através do consenso, buscarem a pacificação social, sempre levando em conta a natureza dos bens objeto do ajuste, que são difusos e, portanto, indisponíveis.

Para isso, entender que o interessado deve, simplesmente, concordar com todos os termos do ajuste, sem que haja possibilidade de discussão das suas cláusulas, não seria a melhor solução, na medida em que "[...] não haveria nenhuma utilidade para o interessado celebrar o compromisso, isto é, em submeter-se às pretensões do órgão público sem aguardar o pronunciamento judicial"[195].

Assim, para que o compromisso de ajustamento de conduta atinja a sua finalidade de meio extrajudicial apto a solucionar conflitos transindividuais, ele deve atender ao interesse de ambas as partes, consubstanciando-se, portanto, em um verdadeiro acordo, em que a disponibilidade do compromissário fica mitigada em face da relevância dos bens objeto de tutela.

Desse modo, apesar da divergência doutrinária a respeito da natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta, Geisa Rodrigues bem observa que "[...] a natureza do ajustamento de conduta não pode se tornar um falso dilema, posto

---

[193] BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp n° 802.060 - RS (2005/0201062-8), Recorrente** : Recorrido: Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=802060&b=ACOR>. Acesso em: 19 abr. 2011.

[194] Artigo 840 do Código Civil: "É lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas". Artigo 841 do Código Civil: "Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite transação".

[195] NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 151.

que o que realmente interessa é a prática efetiva do instituto, que deve honrar a sua teologia e seus princípios"[196].

3.5 LEGITIMADOS PARA FIRMAR O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Podem tomar o compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, os órgãos públicos legitimados à ação civil pública. Isso significa que nem todos os legitimados ativos à ação civil pública podem firmar o compromisso de ajustamento de conduta, pois somente os órgãos públicos é que têm legitimidade para firmá-lo. Apesar dessa previsão legal, a questão tem sido objeto de controvérsia na doutrina.

Cumpre destacar que o legislador deu um sentido amplo à expressão "órgãos públicos"[197], pois previu como legitimados as pessoas dotadas de personalidade jurídica de direito público, bem como o Ministério Público, excluindo-se os entes privados. Nesse sentido, é a posição de José dos Santos Carvalho Filho:

> em conseqüência, têm permissão para tomar o compromisso de ajustamento de conduta a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias e fundações de direito de direito público, e o Ministério Público. Não a terão, todavia, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas de direito privado (porque, embora da Administração Pública, são dotadas de personalidade de direito privado), bem como as associações que preencham os requisitos do art. 5º, I e II. Nenhuma destas últimas pode qualificar-se como órgão público, por mais ampla que seja a interpretação do texto legal.[198]

Os legitimados ativos podem ser relacionados, da maneira como expõe Hugo Nigro Mazzilli [199,] em três categorias. A primeira é a dos que são incontroversamente legitimados e podem tomar o compromisso de ajustamento de conduta. São eles: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e os órgãos

---

[196] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 157.

[197] "Podemos conceituar órgãos públicos como unidades integrantes da estrutura de uma mesma pessoa jurídica nas quais são agrupadas competências a serem exercidas por meio de agentes públicos. Como se vê, órgãos são meros conjuntos de competências, sem personalidade jurídica própria; são resultado da técnica de organização administrativa conhecida como 'desconcentração'. ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011. p. 120.

[198] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública:** comentários por artigos (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 220.

[199] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 401.

públicos, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A segunda categoria é a dos legitimados à ação civil pública que não podem tomar o compromisso de ajustamento de conduta, ela é constituída pelas associações civis, sindicatos e as fundações privadas.

Já a terceira categoria é aquela em que se discute a legitimidade das fundações públicas e das autarquias, ou até empresas públicas e sociedades de economia mista. Quanto a estas, entende-se que, se forem prestadoras ou exploradoras de serviço público, podem tomar o compromisso de ajustamento de conduta, porém, se agirem na qualidade de exploradoras de atividade econômica, não se admite possam tomar o compromisso.

Acerca da legitimidade das fundações públicas e das autarquias, é possível que ambas tenham legitimidade para tomar o compromisso de ajustamento de conduta do causador do dano ambiental desde que haja uma relação entre as atribuições do ente e o conteúdo de ajuste.

Na realidade, só há legitimidade dos órgãos públicos legitimados para "[...] celebrar o ajuste se houver pertinência temática entre o conteúdo do ajuste e as atribuições do ente público"[200]. As autarquias são pessoas jurídicas de direito público e têm sido admitidas como legitimadas a firmar o compromisso de ajustamento de conduta com causador do dano. Assim, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é uma autarquia federal com legitimidade para firmar o termo de ajustamento ambiental na esfera federal.

No Estado do Paraná, temos o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), que é uma autarquia estadual com legitimidade para firmar tal compromisso. Essa autarquia tem um papel importante na proteção do meio ambiente, pois é ela, dentre os outros legitimados, que mais tem firmado termos de compromisso de ajustamento de conduta com o causador do dano ambiental, conforme será visto no terceiro capítulo do trabalho.

A legitimidade do IBAMA e do IAP para firmar o compromisso ajustamento de conduta também decorre do disposto na Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, em que o artigo 79-A estabelece que os órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional do

---

[200] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 164.

Meio Ambiente (SISNAMA) têm legitimidade para celebrar termo de compromisso com pessoas físicas e jurídicas, responsáveis por atividades poluidoras, com a finalidade de ajustar suas condutas aos termos legais.

A Lei Federal nº 6.938, de 31/8/1981, de Política Nacional do Meio Ambiente, delimita entre os órgãos integrantes do SISNAMA, o IBAMA como órgão federal executor da política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, e como órgãos seccionais os órgãos ou entidades estaduais, como o IAP no Estado do Paraná, responsável pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental.

Daniel Fink[201] aponta a distinção entre o termo de ajustamento de conduta firmado pelos legitimados à ação civil pública e o termo firmado pelos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Enquanto a lei de ação civil pública se refere a órgãos públicos, o texto do artigo 79-A, da citada Lei 9.605, fala em órgãos ambientais, que não são, exclusivamente, órgãos públicos. Integram o SISNAMA órgãos e entidades das várias esferas de governo, nas quais se incluem as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações e as autarquias, desde que tenham como finalidade a execução de programas e de projetos e ao controle e fiscalização dos estabelecimentos e atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental.

Além disso, a mesma Lei 9.605 prevê como requisito obrigatório do compromisso celebrado pelos órgãos integrantes do SISNAMA a eleição do foro competente para dirimir os litígios entre as partes, o que se encontra em dissonância com o que dispõe a Lei de Ação Civil Pública, ao prever que o foro competente para dirimir os litígios ambientais é o foro do local onde ocorrer o dano[202].

É de se ressaltar, também, que, apesar de o Ministério Público não ser o único legitimado a firmar o compromisso de ajustamento de conduta, é ele, dentre os legitimados, que possui papel de destaque na tutela dos interesses de massa, especialmente na área ambiental. Isso em virtude de ser o único legitimado que tem, dentre suas atribuições, a possibilidade de instaurar o inquérito civil, importante recurso de investigação, para a defesa dos interesses transindividuais. Aliás, a

---

[201] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública:** Lei n° 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, p.129.

[202] Artigo 2º, da Lei Federal nº 7.347/1985: “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

própria Constituição Federal, no artigo 127, conferiu ao Ministério Público o reconhecimento de instituição permanente, essencial à justiça.

É possível que esse compromisso venha a ser firmado por dois ou mais órgãos públicos colegitimados. O compromisso de ajustamento de conduta pode ser firmado por um órgão público legitimado e outro órgão colegitimado, considerando insatisfatório o acordo obtido, venha tomar do causador do dano, um compromisso ainda mais abrangente. O que não é possível é o segundo órgão público dispensar ou diminuir a abrangência do primeiro compromisso.

Com relação à legitimidade passiva, podem ser sujeitos do ajuste todas as pessoas, sejam elas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, desde que causem dano ou risco de dano.

O artigo 3°, inciso IV, da Lei Federal n° 6.938, de 31/8/1981, define como "poluidor, a pessoa física ou juridica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental".

Além disso, necessário se faz observar alguns requisitos indispensáveis à celebração do termo que, necessariamente, devem estar presentes, para garantir a certeza, exigibilidade e a liquidez do título executivo em caso de descumprimento do ajuste.

3.6 REQUISITOS QUE DEVEM ESTAR PRESENTES NO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Embora a Lei de Ação Civil Pública não tenha previsto regras expressas sobre a forma[203] do termo de ajustamento de conduta, existem elementos que devem estar inseridos no ajuste, como, por exemplo, a qualificação das partes, a descrição da situação lesiva, as condições de cumprimento da obrigação de cada uma das partes, o prazo para o cumprimento das obrigações, as penalidades pelo não cumprimento do acordo, o prazo de vigência do instrumento, a assinatura da partes, dentre outras particularidades, não podendo dispor sobre o conteúdo material do direito objeto do conflito[204].

---

[203] O artigo 79-A, parágrafo 1°, incisos I a VI, da Le i Federal nº 9.605, de 12/2/1998, prevê regras expressas sobre a forma como devem formalizados os termos de compromisso firmados pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

[204] No Recurso Especial 840.507/RS prolatou-se decisão que afastou a natureza executiva do termo de ajustamento de conduta, por ausência de requisito formal indispensável, qual seja, a falta de

Com relação às partes, o termo de ajustamento de conduta deve conter a qualificação de cada uma delas e a correta representação. O órgão público legitimado, denominado compromitente, também deve estar devidamente qualificado. Deve ser mencionado "[...] o nome do órgão, sua situação no organograma administrativo da esfera de governo a que pertence, e a identificação do responsável pela sua direção"[205].

O compromissário pode ser pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado. Se for pessoa natural, deve constar o número de identidade, enquanto que, para pessoa jurídica de direito privado, deve constar um documento que a identifique, podendo o estatuto social indicar um representante. Para as pessoas jurídicas de direito público valem as mesmas observações acima mencionadas para a qualificação do compromitente. Além disso, deve constar na qualificação o endereço das partes.

Vale lembrar que, "[...] caso a pessoa que compareça à audiência em nome da empresa não a represente, nos termos do seu Estatuto Social, será necessária procuração com poderes específicos para firmar o compromisso"[206]. Ressalte-se, ainda, que não é necessário que a parte seja representada por advogado para que possa firmar o termo de ajustamento[207].

No ajustamento de conduta, os legitimados devem sempre estar pautados pelo bom senso para determinar, da maneira mais coerente possível, o modo, a forma e o local para a realização da conduta por parte do causador do dano ou do

---

assinatura do membro do Ministério Público. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 840.507**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Vergílio Pagno. Relator: Min. Denise Arruda. Brasília, 09 de dez. de 2008. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=840507&b=ACOR>. Acesso em: 19 abr. 2011.

[205] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública:** Lei n° 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 123.

[206] CAPPELLI, Silvia. Atuação Extrajudicial do Ministério Público na Tutela do Meio Ambiente. In.: JUNIOR, Jarbas Soares; GALVÃO, Fernando (Coords.). **Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2003. p. 251.

[207] Nesse sentido. BRASIL. Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. **Apelação Cível nº 2010.018790-1/0000-00**. Apelante: Marco Antonio Rondon de Oliveira. Apelado: Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul. Relator: Min. Atapoã da Costa Feliz. Campo Grande-MS, 03 de ago. de 2010. Disponível em: <http://www.tjms.jus.br/cjosg/index.jsp?tpClasse= J&clDocumento=&deEmenta=&nuProcesso=2010.018790-1%2F0000-0&deClasse=&cdClasse=& deOrgaoJulgador=&cdOrgaoJulgador=&nmRelator=&cdRelator=&dtInicio=&dtTermino=&acordaos=true&Submit=Pesquisar&Origem=1&rbCriterioEmenta=TODAS&rbCriterioBuscaLivre=TODAS>. Acesso em: 11 abr. 2011.

risco de dano ao meio ambiente, ou seja, para o cumprimento da obrigação determinada no compromisso.

Outro requisito necessário para que o termo de ajustamento de conduta tenha executoriedade é que esteja presente o esclarecimento dos fatos para que seja possível identificar as obrigações que serão objeto do pacto. Para Daniel Fink:

> [...] é importante identificar o ecossistema efetiva ou potencialmente afetado; os danos ocorridos e os que se quer evitar. Descrever a área, o tipo de dano, a forma como foi causado, o laudo ou informação técnica que o examinou em toda a sua inteireza são dados muito importantes para que se possa saber o que ocorreu de fato e identificar mais adiante as obrigações a serem assumidas.[208]

As obrigações devem ser determinadas[209] e devem levar o causador do dano ambiental ou do risco de dano a cessá-lo e a corrigi-lo. Isso inclui todas as medidas necessárias à reparação do dano em sua integralidade ou, ainda, medidas visando afastar o risco de dano ao meio ambiente. Para isso, podem ser estabelecidas diversas modalidades de obrigações, como a de fazer, a de não fazer, ou como a de dar ou de entregar coisas nos casos de compensação ambiental, obrigação de indenizar, sendo que a modalidade mais comum é a obrigação de fazer. Aliás, conforme ensina Jônatas Luiz Moreira de Paula:

> [...] em termos de demandas ambientais, a certeza é ó requisito do título executivo que propiciará a execução pela forma específica ou pelo resultado prático equivalente, de tal forma a remover materialmente o dano ambiental ou a sua ilicitude, ou a evitar que a ameaça se converta em dano ambiental.[210]

Quando se fala em danos ambientais, o fator temporal mostra-se extremamente relevante. Assim, para que seja tentada a restituição do meio ambiente ao seu estado anterior, deve o órgão compromitente fixar um prazo determinado para o cumprimento do ajuste. Tal prazo, geralmente, pode ser prorrogado, desde que requerido e justificada a impossibilidade de seu cumprimento.

---

[208] FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública:** Lei n° 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001. p. 123.

[209] Artigo 586, do Código de Processo Civil: "A execução para a cobrança de crédito fundar-se-á sempre em título de obrigação certa, líquida e exigível." Artigo 618, do Código de Processo Civil: "É nula a execução: I – se o título executivo extrajudicial não corresponder a obrigação certa, líquida e exigível".

[210] PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito Processual Ambiental.** Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2009. p. 461.

Para o caso de inadimplemento das obrigações assumidas no ajuste, deve haver a previsão de uma cominação, em sede de compromisso de ajustamento de conduta, que se encontra prevista no artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei de Ação Civil Pública. Destaca-se que "[...] não há muita razão em estabelecer obrigações em título executivo extrajudicial sem que o mesmo preveja, de forma preventiva, aplicação de sanções de natureza pecuniária [...]"[211]. Assim, a cominação deve estar prevista no compromisso de ajustamento de conduta para garantir o cumprimento da obrigação[212]. Ela exerce um importante papel preventivo e inibitório do não cumprimento das obrigações por parte daquele que ajustou sua conduta às exigências legais.

É interessante mencionar, ainda, que deve ser dada a devida publicidade ao compromisso de ajustamento de conduta firmado pelos órgãos públicos legitimados, já que a publicação no diário oficial permite que todas as pessoas tenham conhecimento do ajuste firmado entre as partes.

Ademais, o objeto do compromisso é um bem difuso, portanto, de interesse de toda coletividade. Além disso, por se tratar de ato administrativo, "[...] deve guardar respeito aos princípios gerais que norteiam os atos desta natureza, entre eles aquele que mais relevância possui para a correta fiscalização por parte da coletividade e por seus órgãos de tutela, qual seja, o da publicidade"[213]. Trata-se, na realidade, de observância ao dispositivo previsto no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal[214].

Outro aspecto relevante é que não se exige, para a formação do título executivo, a assinatura de testemunhas nem a homologação judicial. Aliás, essa questão já foi objeto de precedente do Superior Tribunal de Justiça, que decidiu pela desnecessidade de assinatura de testemunhas, sendo inaplicável subsidiariamente o artigo 585, inciso II, do Código de Processo Civil, que dispõe sobre a necessidade

---

[211] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 126.

[212] Vale destacar, sobre a cominação, o teor da Súmula 23 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo: "A multa fixada em compromisso de ajustamento não deve ter caráter compensatório, e sim cominatório, pois nas obrigações de fazer ou não fazer normalmente mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor do que o correspondente econômico".

[213] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 100.

[214] Artigo 37, *caput*, da CF: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência […]".

de assinatura de duas testemunhas em documentos particulares, já que a matéria é tratada de forma específica[215].

Após toda a observância dos requisitos, o órgão competente para firmar o termo acompanhará e fiscalizará o cumprimento das obrigações que foram impostas, sendo que o descumprimento poderá acarretar, além das sanções previstas no próprio termo, a execução das obrigações, conforme se verifica na sequência.

3.7 CONSEQUÊNCIAS PARA O DESCUMPRIMENTO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Dentre as atribuições dos órgãos públicos legitimados a firmar o termo de ajustamento de conduta está a fiscalização do seu efetivo cumprimento. A fiscalização tem um papel muito importante na medida em que, através do laudo de verificação, o legitimado atestará o cumprimento ou o descumprimento das obrigações previstas no termo. Caso seja verificado o descumprimento das condições firmadas entre as partes, o órgão legitimado que o celebrou terá em mãos um titulo executivo extrajudicial[216].

A execução segue a sistemática prevista pelo Código de Processo Civil (CPC). Nos termos do artigo 580 do CPC, “[...] a execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível, consubstanciada em título executivo”. Desse modo, conforme preleciona Rochelle Jelinek:

---

[215] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 213.947**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerias. Recorrido: Sebastião Silvio Caetano. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar. Brasília, DF, 6 de dezembro de 1999. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=213947&b=ACOR>. Acesso em: 10 fev. 2011.

[216] O STJ, ao julgar o REsp 443.407/SP, reconheceu a força executiva do compromisso de ajustamento de conduta firmado com o Município de Curitiba e a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento da execução. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 828319 (2006/0059261-5)**: Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: Município de Curitiba. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 16 de dez. de 2010. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=828319&b=ACOR>. Acesso em: 19 abr. 2011.

> o Compromisso de Ajustamento de Conduta pode acumular várias espécies de obrigações: obrigações de fazer e não fazer, de dar ou entregar coisas (em casos de compensação ambiental) e de indenizar. Daí que pelo menos cinco espécies diversas de execução podem decorrer do descumprimento do Compromisso de Ajustamento de Conduta: de fazer, de não fazer, de dar e por quantia certa.[217]

A mesma autora ainda faz menção a outro meio executivo bastante conhecido, o impedimento de atividade nociva, que pode ser exemplificado como: "[...] interdição do estabelecimento, limitação de funcionamento, fixação de horário para prática de determinada atividade, suspensão de licença administrativa, proibição de utilização de determinados equipamentos"[218]. Desse modo, verifica-se que o não cumprimento do termo de ajustamento de conduta pode ensejar até mesmo a suspensão ou o impedimento definitivo de determinada atividade econômica.

Ressalte-se que, ante a indisponibilidade do direito ao meio ambiente equilibrado e em face de os legitimados a firmar o compromisso de ajustamento de conduta não serem os titulares exclusivos do direito objeto do ajuste, eles têm o dever, e não a mera faculdade, de executar o título extrajudicial descumprido.

São legitimados para a execução do título não apenas o órgão público que o firmou, mas qualquer um dos colegitimados a firmar o compromisso. Isso assim é porque "[...] o direito ali contido não é seu, mas da coletividade, motivo pelo qual a exclusividade seria absolutamente contrária ao espírito criado pelo legislador"[219].

Nessa linha, o Ministério Público possui um papel relevante na medida em a constituição lhe atribuiu, além do papel de fiscal da lei, a tutela dos interesses relacionados ao meio ambiente. Com base nesse entendimento, Fernando Grella Vieira preleciona:

---

[217] JELINEK, Rochelle. Execução de termo de ajustamento de conduta. In: SOARES Jr, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2008. p. 192.

[218] JELINEK, Rochelle. Execução de termo de ajustamento de conduta. In: SOARES Jr, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2008. p. 194..

[219] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 166.

> [...] nascerá título executivo e será real a possibilidade de se fazer presente a atividade jurisdicional para a execução, em caso de inadimplemento. Assim, o Ministério Público tanto terá a obrigação de promovê-la se não o fizer o órgão tomador do compromisso (art. 15, § 1°, da citada Lei), nada justificando, desse modo, que fique alheio à providência de efeitos tão relevantes.[220]

Em face da preocupação com o cumprimento desse instituto, já existe reflexão sobre a utilização de recursos que ajudariam ou coagiriam os compromissários a cumprirem os termos. Assim, cita-se a ideia trazida por Max Zuffo:

> [...] mostra-se necessário que os entes públicos legitimados, no seu agir na defesa dos interesses metaindividuais, passem a inserir obrigatoriamente cláusulas contratuais que prevejam garantias reais como a hipoteca e o penhor, e/ou garantias pessoais como o aval e a fiança, destinadas a assegurar o adimplemento das obrigações pactuadas nos termos de ajustamentos de conduta.[221]

Desse modo, a fiscalização do cumprimento deve ser fielmente praticada pelos órgãos públicos e pela própria coletividade, no sentido de fazer com que esses compromissários, que admitiram estar em desconformidade com as exigências legais, cumpram com suas obrigações.

Nos casos de não cumprimento, o termo deve ser executado no juízo do local onde ocorreu a formalização do TAC, ou seja, no local onde ocorreu o dano ambiental. Esse entendimento deve ser extraído da conjugação dos dispositivos da Lei de Ação Civil Pública[222] e do Código de Defesa do Consumidor[223], ante a ausência de disposição expressa.

Veja-se que o Decreto Federal 6.514, de 22/7/2008, que disciplina as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, previu, expressamente, as

---

[220] VIEIRA. Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: Compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública:** Lei 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 235.

[221] ZUFFO, Max. Propostas para incremento na eficácia dos Termos de Ajustamento de Condutas. **Atuação - Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, n. 7, p. 49, set./dez., 2005.

[222] Artigo 2º. “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa. Parágrafo único: A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto”.

[223] Artigo 98. “A execução poderá ser coletiva, sendo promovida pelos legitimados de que trata o art. 82, abrangendo as vítimas cujas indenizações já tiveram sido fixadas em sentença de liquidação, sem prejuízo do ajuizamento de outras execuções. § 2° É competente para a execução o juízo: II - da ação condenatória, quando coletiva a execução”.

consequências para o descumprimento do termo de compromisso nas esferas administrativa e civil.

Nos termos do artigo 146, parágrafo 4º: “O descumprimento do termo compromisso implica: I – na esfera administrativa, a imediata inscrição do débito em Dívida Ativa para a cobrança da multa resultante do auto de infração em seu valor integral.” O inciso II, do mesmo artigo, por sua vez, estabelece que: “[...] na esfera civil, a imediata execução judicial das obrigações assumidas, tendo em vista seu caráter de título executivo extrajudicial”.

3.8 EFEITOS DECORRENTES DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Conforme foi visto acima, o termo de ajustamento de conduta importa na formação de um título executivo extrajudicial. Ele tem eficácia a partir do ajuste celebrado entre as partes, podendo o órgão público legitimado exigir seu cumprimento imediatamente após o decurso do prazo estabelecido. A prova do efetivo adimplemento das obrigações constantes no ajuste é feita mediante laudo de verificação, expedido pelo órgão competente, o que enseja o seu arquivamento.

O termo de ajustamento de conduta se torna um instrumento pré-processual, tentando solucionar o problema de destruição do meio ambiente sem os trâmites judiciais. Por se tratar de uma solução negociada entre as partes celebrantes, presume-se que haja interesse da parte compromissária no cumprimento do ajuste.

Assim, o integral cumprimento das obrigações previstas no TAC gera alguns reflexos nos âmbitos civil, criminal e administrativo. Aquilo que pode ser obtido por meio do termo de ajustamento de conduta sem a necessidade de se buscar a tutela jurisdicional, com todos os custos dela decorrentes, deve ser objeto do ajuste entre as partes, afastando a incidência da tutela jurisdicional, através da ação civil pública.

Não se trata aqui de limitar o acesso à justiça ou de afastar a apreciação da matéria pelo Poder Judiciário, mas de falta de interesse de agir, uma das condições da ação, que deve estar presente para que a ação seja admitida. Nesse sentido, João Claudio Gonçalves Leal assevera que:

> outra conseqüência do compromisso de ajustamento de conduta é a impossibilidade do órgão público que o promove de ajuizar ação civil pública que verse sobre o mesmo objeto. Isto é, as condições impostas no compromisso de ajustamento são aquelas que o órgão público reputou necessárias para adequação à conduta exigida por lei. Não poderá, em momento seguinte, em obediência aos princípios da boa-fé administrativa e da segurança jurídica, propor ação buscando o que teria pretendido com a edição do compromisso de ajustamento de conduta.[224]

Não haverá interesse no ajuizamento de uma ação civil pública para obtenção daquilo que já consta no título executivo, porém interpretação diversa será dada quando o título executivo extrajudicial contiver falhas em relação às obrigações de reparação do dano. Sobre isso, Carvalho Filho estatui:

> a hipótese em que o compromisso seja incompleto, não alcançando todas as ofensas do compromitente, gera o interesse do órgão em propor ação civil pública visando a que o réu seja condenado ao cumprimento das obrigações não insculpidas no título. Sendo procedente o pedido, o infrator estará sujeito a dois instrumentos de coerção: primeiramente, o compromisso de ajustamento de conduta já firmado (título executivo extrajudicial) e, depois, a sentença condenatória transitada em julgado (título executivo judicial).[225]

Outra questão interessante consiste em saber se, firmado o compromisso de ajustamento de conduta, seria possível ao investigado ser denunciado por crime a respeito do mesmo fato. Em outras palavras, a lavratura do termo de ajustamento de conduta seria um óbice ao Ministério Público para o exercício da ação penal por crime ambiental, por faltar interesse de agir.

Para esclarecer essa indagação é importante transcrever a seguinte lição de Afrânio Silva Jardim: “[...] interesse de agir existe quando o processo é condição única para a satisfação da pretensão deduzida, para que o autor alcance o bem da vida desejado”[226]. Desse modo, se, com o termo de ajustamento, o interesse da coletividade e do Ministério Público já estiver satisfeito, o ajuizamento da ação penal perderá a sua utilidade. Nesse sentido, Eurico Ferraresi aduz que:

---

[224] LEAL, João Claudio Gonçalves. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. In: LEITE, Carlos Henrique Bezerra (Coord.). **Direitos metaindividuais.** São Paulo: LTr, 2005. p. 219.

[225] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública:** comentários por artigos (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 236.

[226] JARDIM, Afrânio Silva. **Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2001, p. 96.

> parece evidente que na seara ambiental a recuperação ou restauração do ecossistema atingido é mais importante do que punir o sujeito responsável. Cumprido o ajuste de conduta, claro está que o oferecimento de denúncia pelo delito correlato não se afigura melhor medida.[227]

Do mesmo modo, Edis Milaré, com base no princípio da intervenção mínima do direito penal, defende que, quando o termo é devidamente cumprido e não há notícia de que o réu voltou a infringir as leis ambientais, pode configurar falta de justa causa para a instauração da ação penal, causa extintiva de punibilidade ou, até, causa de exclusão da tipicidade penal[228]. Tal entendimento está em consonância com a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná[229].

Para Ferraresi, "[...] nem se pode invocar a independência das responsabilidades civil, penal e administrativa. O foco deve recair no bem-interesse protegido. Nos direitos de grupo, sobreleva a importância da proteção da comunidade"[230]. Ademais, não haveria interesse da parte em firmar um TAC se soubesse que posteriormente responderia criminalmente pelo mesmo fato.

Portanto, formalizado e cumprido o compromisso de ajustamento de conduta, não subsiste justa causa para o oferecimento da denúncia no âmbito criminal, uma vez que o direito penal constitui a *ultima ratio* e, no caso, o interesse foi satisfeito no âmbito civil. Veja-se que Fernando Akaoui tem entendimento diverso ao acima exposto. Para ele, as esferas administrativa e penal não são afetadas pelo ajustamento de conduta:

---

[227] FERRARESI, Eurico. Limites da Atuação do Ministério Público no Inquérito Civil. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio. (Coord.). **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 81.

[228] MILARÉ, Edis. O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental. In: _____ (Coord.). **Ação civil pública após 20 anos:** efetividade e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 149-164.

[229] BRASIL. Tribunal de Justiça do Paraná. **Apelação Criminal nº 657459-8.** Relator: Des. Noeval de Quadros. Curitiba, PR, 17 de junho de 2010. Disponível em: <http://portal.tjpr.jus.br/web/jurisprudencia>. Acesso em: 11 abr. 2011.

[230] FERRARESI, Eurico. Limites da atuação do Ministério Público no Inquérito Civil. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (Coords.). **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 81.

> outra forma de pensar levaria à absurda hipótese de o degradador ajustar-se com o órgão público legitimado e, com isso, afastar sua responsabilidade penal, p.ex., o que seria o mesmo que uma pessoa que pratica homicídio doloso ser isentada da pena em razão de ter efetuado pagamento de indenização à família da vítima. Não há o aniquilamento da justa causa para o prosseguimento da investigação criminal ou da ação penal eventualmente já proposta.[231]

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça também é no sentido da independência das esferas civil, administrativa e penal. Dessa forma, essa Corte Superior admite a instauração de processo criminal, mesmo havendo compromisso de ajustamento de conduta pactuado[232] , todavia, caso o infrator tenha cumprido com os termos do compromisso de reparação do dano, então fará jus aos benefícios previstos na legislação penal, como substituição da pena privativa de liberdade por restritivas de direito, suspensão condicional da pena ou do processo, transação penal.

Não obstante a independência entre as três esferas de responsabilização, da formalização do ajustamento de conduta e do seu cumprimento também decorrem alguns reflexos no âmbito administrativo.

Um dos efeitos benéficos da celebração do TAC está previsto no artigo 10, parágrafo 8°, do Decreto 6.514, de 22/7/2008, que dispõe sobre as infrações e as sanções administrativas ao meio ambiente e que tem a seguinte redação: “A celebração de termo de compromisso de reparação ou cessação dos danos encerrará a contagem da multa diária”.

O segundo efeito é a redução da multa em expressivo percentual de seu valor, quando houver a reparação integral do dano ambiental, conforme previsto no artigo 143, parágrafo 3°, do mesmo Decreto 6.514, que assim dispõe: “A autoridade ambiental aplicará o desconto de 40% (quarenta por cento) sobre o valor da multa consolidada”. Além disso, pode-se mencionar como efeito da celebração do termo de compromisso a suspensão da exigibilidade das multas aplicadas decorrentes de

---

[231] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 70-71.

[232] O STJ decidiu que a assinatura do termo de ajustamento de conduta não obsta a instauração da ação penal, pois esse procedimento ocorre na esfera administrativa, que é independente da penal. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Habeas Corpus nº 82911 - MG (2007/0109542-7).** Impetrante: Moacyr Ferreira Filho. Impetrado: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Brasília, DF, 5 de maio de 2009. Disponível em: <http:// www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=82911&b=ACOR>. Acesso em: 11 abr. 2011.

infrações administrativas, conforme disposto no artigo 146, parágrafo 6°, do mesmo decreto.

3.9 REFLEXOS ECONÔMICOS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

É importante salientar que, da celebração do termo de ajustamento de conduta decorrem alguns reflexos no âmbito econômico. Veja-se que a resolução dos conflitos pela via extrajudicial proporciona vantagens em relação à via judicial, em razão, principalmente, da celeridade na resolução das controvérsias e da economia de recursos para as partes, pois a via alternativa é bem menos dispendiosa do que o custoso processo judicial.

O uso do TAC para a tutela do meio ambiente se justifica ainda mais numa sociedade que prima pela solução pacifica dos conflitos, pois tal instrumento é capaz de preservar o desenvolvimento das atividades econômicas da sociedade na medida em que evita prolongadas demandas. Além disso, ele tem aptidão para evitar a interdição ou o impedimento de determinada atividade econômica que esteja em desconformidade com a legislação ambiental, mediante a pronta regularização do problema ambiental, operando como forma de não comprometer as atividades econômicas.

Assim, independentemente do perfil do compromissário, a celebração do TAC pode ensejar a economia de recursos. Nesse sentido, Jerônimo Jesus dos Santos destaca que:

> as empresas não podem mais esperar anos e anos a fio para que o Poder Judiciário diga a justiça. A velocidade das mudanças impõe uma resolução mais rápida das questões conflituosas. [...] A celeridade de soluções é que supre a necessidade do mercado, do consumidor e da sociedade.[233]

Ademais, em se tratando de compromissária pessoa jurídica de direito privado, a resolução dos conflitos ambientais por meio do TAC propicia ganhos já que, para as empresas, as boas práticas ambientais também estão se tornando uma grande estratégia de *marketing*.

A opção pelo TAC, outrossim, terá reflexos sobre os consumidores gerando uma maior credibilidade para aquele que adéqua sua conduta ou atividade às

---

[233] SANTOS, Jerônimo Jesus dos. **Termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro : Jurídica, 2006. p. 126.

exigências ambientais previstas em lei. Verifica-se que está havendo uma mudança no perfil dos consumidores e do setor produtivo, tornando-se mais intensas as preocupações com o meio ambiente e com o bem-estar dos trabalhadores que atuam na cadeia produtiva. Citem-se, como exemplo, algumas iniciativas piloto como a da rede Wal-Mart de hipermercados, que, preocupada com a sua imagem pública, resolveu adotar políticas voltadas às questões socioambientais. Segundo a reportagem publicada no Jornal O Estado de São Paulo:

> o conceito de sustentabilidade – que promete aliar ganhos econômicos, ambientais e sociais – tem sido incorporado às estratégias de negócios das empresas. A partir de pressões do próprio mercado, grandes empresas estão reformulando suas práticas e até mesmo criando novas divisões de negócios.[234]

Outras empresas que traçaram um plano para incorporar a sustentabilidade às suas estratégias de negócios são a General Eletric e a Philips. Elas colocaram no mercado produtos eficientes que contribuem, de alguma forma, para a preservação do meio ambiente, a exemplo das lâmpadas fluorescentes que ajudam a reduzir o consumo de energia elétrica[235].

Ressalte-se que tais práticas também têm sido incorporadas na agricultura, conforme destaca a seguinte reportagem da Gazeta Mercantil:

> diante do mercado cada vez mais competitivo e de consumidores rigorosos, a indústria do café enxerga a sustentabilidade como diferencial para manter o posicionamento no mercado brasileiro dentro de dez anos.[236]

Dessa forma, conforme afirma o economista José Eli da Veiga, não há como negar "[...] a inevitável necessidade de procurar compatibilizar as atividades humanas em geral – e o crescimento econômico em particular – com a manutenção de suas bases naturais, particularmente com a conservação ecossistêmica"[237].

---

[234] VIALLI, Andrea. Sob pressão, múltis se tornam 'verdes'. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 28 set. 2006. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/Noticia/Sob+pressao++multis+se+tornam++verdes+/9672>. Acesso em: 3 maio 2011.

[235] BARBOSA, Mariana. O lucro das lâmpadas 'ecológicas'. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 28 fev.2007. Disponível em: <http://www.eletrosul.gov.br/gdi/gdi/index.php?pg=cl_abre&cd=gnkYff6:%5BWccg>. Acesso em: 3 maio 2011.

[236] TENÓRIO, Roberto. Apenas café socialmente correto terá mercado dentro de dez anos. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, p. B11, 24 nov. 2008.

[237] VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental.** São Paulo: Senac, 2007. p. 91.

É justamente dentro desse contexto de harmonizar o desenvolvimento econômico com o meio ambiente que surgiu a expressão *desenvolvimento sustentável*. Conforme destaca Cristiane Derani:

> [...] as raízes desta expressão estão na constatação da impossibilidade de continuidade do desenvolvimento econômico, nos moldes até então empreendidos, por causarem um acelerado e, muitas vezes, irreversível declínio dos recursos naturais.[238]

Ora, não devem restar dúvidas de que a celebração do TAC, além de gerar reflexos positivos no âmbito econômico, se harmoniza perfeitamente com o desenvolvimento sustentável na medida em que esse instrumento busca, através do consenso, compatibilizar os interesses dos compromissários com a preservação do meio ambiente sem comprometer os interesses das gerações futuras.

Com efeito, pode-se afirmar que tal instrumento se encontra em conformidade com o disposto no artigo 170 da Constituição Federal, situado no título da ordem econômica, que estabelece entre os princípios a serem observados pela atividade econômica, a defesa do meio ambiente, e com o disposto no artigo 4°, inciso I, da Lei Federal nº 6.938, de 1981, que instituiu, como primeiro objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente, a "[...] compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico".

3.10 DESCONSTITUIÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Na esteira do que já foi mencionado, o termo de ajustamento de conduta deve observar alguns requisitos como, por exemplo, a livre manifestação de vontade das partes na sua celebração, a observância aos princípios da reparação integral do dano e da indisponibilidade do bem ambiental, ao princípio da legalidade, dentre outros. Nas hipóteses de violação a esses princípios ou aos direitos assegurados pelas normas jurídicas, tal instrumento poderá ser questionado em juízo, por meio de ação autônoma, conforme se verificará adiante.

Essa possibilidade pode ocorrer, por exemplo, quando não existir a livre manifestação de vontade da parte. Nesse sentido, vale trazer os comentários de Flávio Roberto da Silva:

---

[238] DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico.** 3. ed.São Paulo: Saraiva, 2009. p. 112.

> o que seria uma forma de solução prática e rápida para conflitos de entendimento ou divergência de posicionamento diante de determinada situação administrativa ou legal acabou por se tornar um verdadeiro instrumento de 'pressão' que se impõe ao gestor, em situação tal que impossibilita até mesmo um exame detalhado quanto ao aspecto legal do suposto acordo proposto.[239]

Assim, em determinadas situações, o ajuste firmado pode ser desconstituído judicialmente, por meio de ação anulatória, que pode ser proposta por qualquer dos colegitimados quando estiver configurado vício formal na sua celebração de modo a ofender, por exemplo, os princípios acima mencionados.

Sobre o tema, Hugo Nigro Mazzilli assim se pronuncia: "[...] tendo em vista a natureza negocial, o compromisso de ajustamento de conduta se desconstitui pelas mesmas vias com que foi feito, ou por via judicial, pelos vícios dos atos jurídicos em geral"[240]. Assim, o mesmo autor afirma que "[...] para isso, basta a ação anulatória, a ser promovida por qualquer interessado"[241].

Ainda com relação à desconstituição do compromisso de ajustamento de conduta, Geisa Rodrigues nos lembra que, "[...] como todo negócio jurídico, o ajustamento de conduta pode ser compreendido nos planos de existência, validade e eficácia"[242]. Segundo ela, inserem-se na esfera da existência as partes (um ou mais compromitentes ou um ou mais compromissários), o objeto que deve consubstanciar o cumprimento de obrigações, o acordo de vontades, bem como que o compromisso tenha uma forma perceptível. Além disso, outros elementos, como o tempo e lugar, devem estar presentes no compromisso[243].

Ana Luiza Nery[244] explica que, quanto à existência, o termo de ajustamento deve ter agente (infrator e órgão público), objeto e observar a forma da lei; se faltar qualquer um desses requisitos, o termo será inexistente e, consequentemente, para

---

[239] SILVA. Flávio Roberto. A possibilidade de anulação judicial do termo de ajustamento de conduta. In: SILVA JUNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro. (Coord.). **Limites de atuação do Ministério Público:** a defesa nas ações civis públicas. Belo Horizonte : Del Rey, 2010, p. 193.

[240] MAZZILLI, Hugo Nigro. Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução e fragilidades. Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**, Mossoró, v. 1, n.1, p. 188, jul./dez., 2005. Disponível em: <http://mossoro.esmarn.org.br/revista_direito_liberdade/edicoes/Revista_Direito_e_Liberdade_volume_1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

[241] Id., 2008, p. 416.

[242] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 198.

[243] Ibid., 2002, p. 198.

[244] NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 274.

a sua desconstituição, enseja a ação judicial de natureza declaratória (artigo 4º, inciso I, do CPC)[245].

Superado o plano de existência, discute-se a validade ou a invalidade do ajustamento de conduta. Para ser válido, o termo deve ser celebrado pelo interessado e por órgão público legitimado, ter objeto lícito, possível e determinável, e estar na forma escrita; se não estiver presente um desses pressupostos, o ajuste será nulo, demandando, também, a propositura da ação declaratória de nulidade. Nas palavras da mesma autora acima citada:

> Contudo, se o compromisso de ajustamento de conduta for maculado com os vícios da vontade, tornando-se negócio jurídico defeituoso (erro (arts. 138 a 155 do CC), dolo (arts. 145 a 150 do CC), coação (arts. 151 a 155 do CC)) o compromisso não é nulo, e sim anulável, isto é, configura-se possível a conformação do negócio, conforme previsão legal dos arts. 171 e 172 do CC.
>
> [...] O compromisso de ajustamento viciado por erro, dolo ou coação enseja ação judicial de natureza anulatória, isto é, constitutiva negativa (desconstitutiva) para que o negócio seja anulado, com eficácia *ex nunc*.[246]

O próprio Superior Tribunal de Justiça já esposou entendimento no sentido de que o termo de ajustamento deve seguir os mesmos requisitos de existência, validade e eficácia dos negócios jurídicos, caso contrário caberá sua anulação[247]. Dito isso, verifica-se que, caso alguma das partes ou qualquer dos colegitimados ou interessados não concorde com os termos do ajuste por faltar algum dos requisitos, ou em face da presença de algum vício, caberá a desconstituição através da ação anulatória.

3.11 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO DIREITO COMPARADO

Como o termo de ajustamento de conduta é um importante instrumento de solução de um ilícito ou de um dano ambiental, faz-se de suma importância a análise

---

[245] "Artigo 4º: "O interesse do autor pode limitar-se à declaração: I - da existência ou da inexistência de relação jurídica; […]."

[246] NERY, op. cit., 2010. p. 277-278.

[247] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 802.060.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Lia Schardong. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 17 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&processo=802060&b=ACOR>. Acesso em: 11 abr. 2011.

das legislações estrangeiras, no sentido de se buscar informações a fundamentar esse instituto. Afinal, conforme ensina Vladimir Passos de Freitas:

> [...] vivemos em um mundo em que as distâncias se tornam cada vez menores, e os efeitos da conduta de um povo se fazem sentir, de imediato, sobre outros. Além disso, das experiências feitas em outras nações podemos colher subsídios para serem empregados em nosso país.[248]

Desse modo, é interessante fazer referência a lei ambiental do Peru, que foi publicada em 13 de outubro de 2005, chamada de Lei Geral do Meio Ambiente (Lei 28611)[249]. Essa lei trata, em seus artigos, de temas como a política nacional do meio ambiente, gestão ambiental e seus sujeitos, integração da legislação ambiental, responsabilidade por danos ambientais, sendo que em nenhuma de suas disposições é feita menção a algum instrumento de reparação de danos ambientais que seja similar ao termo de ajustamento de conduta brasileiro.

A República do Paraguai, em sua Constituição Nacional, promulgada em 20 de junho de 1992, possui dispositivos relacionados com a proteção do meio ambiente, a exemplo do artigo 7° e do artigo 8°, qu e assim dispõe:

> Artigo 7 º - O DIREITO DE UM AMBIENTE SAUDÁVEL
>
> Toda pessoa tem o direito de viver em um ambiente saudável e ecologicamente equilibrado.
>
> Os objetivos prioritários de preservação social, conservação, reconstrução e melhoria do ambiente, bem como a reconciliação com o desenvolvimento humano integral. Estes objetivos orientam a legislação e as políticas governamentais pertinentes.
>
> Artigo 8 º - PROTEÇÃO AMBIENTAL
>
> As atividades suscetíveis de causar prejuízo para o ambiente devem ser regulamentadas por lei. Além disso, pode-se restringir ou proibir aquelas qualificadas como perigosas.

---

[248] FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito administrativo e meio ambiente.** 4. ed. Curitiba : Juruá, 2010. p. 59.

[249] PERU. Congreso de La República. **Ley n° 28611, de 13 out. 2005** . Peru, Lima, 2005. Disponível em: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28611.pdf >. Acesso em: 12 abr. 2011.

> Ela proíbe a fabricação, montagem, importação, comercialização, posse ou uso de produtos químicos, nucleares e biológicos, bem como a introdução no país de resíduos tóxicos. A lei pode estender essa proibição a outros elementos perigosos, também regulam o trânsito dos recursos genéticos e tecnologia, salvaguardando assim os interesses nacionais.
>
> A criminalidade ambiental é definida e punida por lei. Qualquer dano ao meio ambiente importará na obrigação de reparar e compensar.[250] (Tradução livre).

Cite-se, a título exemplificativo na legislação esparsa paraguaia, a Lei nº 1.561/2000, que prevê três esferas de responsabilidade para o causador do dano, a penal, a civil e a administrativa; e a Lei nº 716/1996, que trata dos delitos e das sanções por infrações ambientais[251]. Assim, apesar de a Constituição e de a legislação tratarem da tutela ambiental, não se verifica, no direito paraguaio, nenhum instrumento similar ao termo de ajustamento de conduta brasileiro.

Na República do Panamá, a Lei nº 41, de 1º de julho de 1998[252], traz as principais diretrizes da proteção ao meio ambiente, estabelecendo inclusive a responsabilidade ambiental, as infrações ambientais, ações civis e formas de investigação dos delitos ambientais, sem fazer qualquer referência a algum instituto de prevenção e de composição dos danos ambientais que possa se assemelhar ao termo de ajustamento de conduta do nosso direito.

---

[250] *Artículo 7 - DEL DERECHO A UN AMBIENTE SALUDABLE*
Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, La recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.
Artículo 8 - DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL
Las actividades susceptibles de producir alteración ambiental serán reguladas por la ley. Asimismo, ésta podrá restringir o prohibir aquellas que califique peligrosas. Se prohibe la fabricación, el montaje, la importación, la comercialización, la posesión o El uso de armas nucleares, químicas y biológicas, así como la introducción al país de resíduos tóxicos. La ley podrá extender ésta prohibición a otros elementos peligrosos; asimismo, regulará el tráfico de recursos genéticos y de su tecnología, precautelando los intereses nacionales. El delito ecológico será definido y sancionado por la ley. Todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer e indemnizar. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/pry/sp_pry-int-text-const.pdf>. Acesso em: 12 de abr. 2011.

[251] CAÑIZA, Hugo Enrique; FAELLA, Ricardo Merlo. **Derecho Ambiental: com especial énfasis em La legislación paraguaya.** Asunción : Marben, 2005. p.136-142.

[252] REPÚBLICA DE PANAMÁ. Asamblea Legislativa. **Ley nº41, de 1° jul. 1998.** Disponível em: <http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1998/1998_159_0225.PDF >. Acesso em: 12 abr. 2011.

De forma a regulamentar o artigo 27 da Constituição da República, Cuba editou a Lei nº 81, de 11 de julho de 1997[253], que trata das questões ambientais. A referida lei traz disposições sobre a política e a gestão ambiental, sobre o fundo nacional do meio ambiente, sobre as sanções administrativas, responsabilidade civil e penal por infrações ambientais, mas em nenhum momento fez menção a um instituto que pudesse se equivaler ao termo de ajustamento de conduta.

A Constituição Política da República da Costa Rica traz, em seu artigo 50, disposição similar à nossa Carta Magna de 5 de outubro de 1988, ao prescrever que "[...] toda pessoa tem direito a um ambiente são e ecologicamente equilibrado"[254] (tradução livre). Para disciplinar esse princípio constitucional, foi publicada, naquele país, a Lei nº 7.554, de 4 de outubro de 1995 (Lei Orgânica do Meio Ambiente), que passou a disciplinar a matéria e que tem *status* de Código Ambiental. Em seus artigos traz disposições sobre a proteção do ar, do solo, da água, das áreas silvestres protegidas, dos recursos energéticos, da contaminação do meio ambiente e das sanções pelos danos ambientais causados. Tal lei, inclusive, criou um Tribunal Administrativo Ambiental, com competência obrigatória em questões ambientais. Novamente, não se pode constatar nenhum instrumento de resolução de conflitos ambientais semelhante ao termo de ajustamento de conduta brasileiro.

A Constituição Federal da Argentina, por sua vez, faz expressa menção, no artigo 41[255], à proteção do meio ambiente e ao dever de reparar os danos causados. Em virtude de tal mandamento constitucional, a legislação ordinária argentina prevê crimes ambientais específicos[256] e ações cíveis pelos danos ambientais, mas não há previsão de uma espécie de compromisso assumido por aquele que infringe a legislação ambiental.

Já no Chile e no Uruguai também existe regramento constitucional para a proteção do meio ambiente, com previsão de ações cíveis e criminais para a reparação dos danos, porém nesses países não existe a previsão de um instrumento

---

[253] CUBA. El portal del medioambiente en Cuba. **Ley n° 81, de 11 jul.1997.** Disponível em:< http://www.medioambiente.cu/legislacion/leyes/L-81.htm >. Acesso em: 12 abr. 2011.

[254] *Articulo 50. "Toda persona tiene derecho a um ambiente sano y ecológicamente equilibrado".* In: ZELEDÓN, Ricardo. **Código ambiental**. 2. ed. San José, Costa Rica: Editora Porvenir, 1999. p. 3.

[255] ARGENTINA. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de La Nación. **Constitución Nacional Argentina,** Santa Fe, Argentina, 1994. Disponível em: <http://www2.medioambiente.gov.ar/mlegal/consti/art41.htm>. Acesso em: 12 abr. 2011.

[256] Os crimes de poluir água, ar e solo estão previstos na Lei 24.051; o crime de cortar vegetação em áreas protegidas está tipificado no Código Penal; e a caça ilegal está na Lei de Fauna.

extrajudicial de resolução de conflitos como o TAC. Registre-se que, no Chile, existe a possibilidade de as partes realizarem um acordo de suspensão da ação penal, o que não ocorre no Uruguai[257].

Por fim, na República Federal da Alemanha existem diversas legislações tratando dos diversos aspectos do meio ambiente, como, por exemplo, a proteção do ambiente atmosférico, a segurança nuclear, a conservação ambiental de instalações, a proteção contra substâncias perigosas. Há ainda disposições sobre a eliminação dos resíduos, a proteção das águas e da natureza[258], porém em nenhuma dessas disciplinas legais foi possível identificar um mecanismo de prevenção e de reparação dos danos ambientais como é o compromisso de ajustamento de conduta pátrio.

Assim, examinadas algumas legislações alienígenas, é possível perceber que o termo de ajustamento de conduta é uma criação jurídica brasileira e que não encontra similitude no direito estrangeiro.

---

[257] BRASIL. Rede Latino-Americana de Ministério Público Ambiental. **Legislação comparada:** Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Peru e Uruguai. Bonito, MS, 2008. Disponível em: <http://www.mpambiental.org/arquivos/legislacao/quadro%20compartivo%20argentina,%20br,%20cl%20py_%20LM.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2011.

[258] TEXTOS legales, leyes ambientales: Informaciones de la Republica Federal de Alemanha. Bonn : Inter Nationes, 1995. p. 6-25.

4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

4.1 ABRANGÊNCIA DA PESQUISA, JUSTIFICATIVA E METODOLOGIA

O terceiro capítulo da pesquisa surgiu da necessidade de se preencher a lacuna existente a respeito de dados sobre o termo de ajustamento de conduta. A coleta de tais informações é importante na medida em que contribui para a avaliação da eficiência desse instrumento e para a melhora da sua aplicação. Ademais, "[...] a dimensão concreta de uma categoria jurídica indica em que medida os pressupostos teóricos estão sendo aplicados na prática. Tanto a teoria pode receber novos influxos da atividade empírica como o contrário"[259].

Desse modo, optou-se pela pesquisa de campo, que consistiu em visitas regulares à Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo e ao Escritório Regional do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) de Toledo, a fim de colher informações relativas aos termos de ajustamento de conduta firmados, extrajudicialmente, pelo Ministério Público Estadual, bem como pelo IAP, nos anos de 2008, 2009 e 2010.

Justifica-se a escolha desse período por se entender que reflete de maneira mais atual a realidade vivenciada, tanto pelo Ministério Público, quanto pelo órgão ambiental. Ademais, a escolha de um período temporal maior exigiria também um lapso de tempo maior para a elaboração da pesquisa.

Escolheu-se a Comarca de Toledo para a realização da coleta de dados tendo em vista a sua importância socioeconômica para a Região Oeste do Paraná[260], bem como pelo fato de a pesquisadora residir no município de Palotina, a 50 km do município de Toledo, o que fez com que se tornasse viável a realização de estudo empírico acerca da utilização do termo de ajustamento de conduta. A pesquisa *in loco*, foi, porém, necessária, porque não existe uma base de dados sobre termos de ajustamento de conduta disponível, nem no Ministério Público

---

[259] CAPPELLI, Sílvia (Coord.). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análise e sugestões para aprimoramento: elaborado pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 10. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 10 mar. 2011.

[260] Toledo possui uma agricultura altamente produtiva e um dos maiores rebanhos de suínos do Brasil. Aliás, a criação de animais em larga escala impulsionou a implantação de várias granjas para criação de suínos e frangos em praticamente toda a região oeste do Paraná. A cidade sedia empresas de ponta no setor da indústria alimentícia. A atividade de piscicultura de água doce tornou-se importante fonte de renda para os produtores da microrregião, em centenas de açudes espalhados pelo município.

Estadual, nem no IAP. Assim, por certo, a escolha de outra localidade inviabilizaria a realização da pesquisa em virtude do tempo e da distância.

A primeira parte deste capítulo dedica-se à apresentação e análise dos resultados da pesquisa de campo realizada na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo. Registre-se que também foram enviados requerimentos às Promotorias do Meio Ambiente das seguintes Comarcas: Assis Chateaubriand, Marechal Cândido Rondon, Guaíra, Formosa do Oeste, Terra Roxa e Palotina, a fim de obter informações sobre o número de termos de ajustamento de conduta firmados pelos membros do Ministério Público do Estado do Paraná.

A segunda parte desse capítulo dedica-se à apresentação e análise dos resultados da pesquisa de campo realizada no Escritório Regional do Instituto Ambiental do Paraná (IAP), sediado em Toledo, que possui uma área de abrangência de 22 municípios da Região Oeste do Paraná: Toledo, Assis Chateaubriand, Diamante do Oeste, Entre Rios do Oeste, Formosa do Oeste, Guaíra, Iracema do Oeste, Jesuítas, Marechal Cândido Rondon, Maripá, Mercedes, Nova Aurora, Nova Santa Rosa, Ouro Verde do Oeste, Palotina, Pato Bragado, Quatro Pontes, Santa Helena, São José das Palmeiras, São Pedro do Iguaçu, Terra Roxa e Tupãssi.

Para a obtenção da coleta de dados, realizou-se um mapeamento exploratório, que teve início na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, onde foram verificados todos os procedimentos administrativos ambientais. Procurou-se identificar quais eram os procedimentos que possuíam TAC, separando-os daqueles que não possuíam o mencionado instrumento. É importante frisar que fizeram parte da análise somente os termos de ajustamento de conduta realizados extrajudicialmente, excluindo-se aqueles, eventualmente, realizados no bojo de uma ação civil pública.

Na pesquisa realizada no órgão ambiental foram analisados apenas os termos de ajustamento de conduta firmados nos processos de autos de infração, excluindo-se da análise os processos que envolvem Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Legal e das Áreas de Preservação

Permanente (SISLEG) [261]e licenciamento ambiental, pois a análise de processos envolvendo essas matérias demandaria mais tempo para a pesquisa.

Procurou-se verificar, com base em uma ficha de coleta de dados[262], qual a matéria de maior incidência nos termos de ajustamento de conduta na região; quem são os legitimados passivos que precisam ajustar suas condutas às exigências legais; quais as modalidades de obrigações constantes na cláusula do ajuste; se existe um prazo para o cumprimento das obrigações; se foram previstas medidas coercitivas em caso de descumprimento; se houve intervenção de colegitimado; se houve publicidade dos termos de ajuste firmados; o tempo decorrido entre o conhecimento do conflito e a celebração do ajuste; o cumprimento ou não do ajuste e as medidas adotadas para o caso de termos frustrados.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa documental, com caráter exploratório-descritivo, desenvolvida pelo método de amostragem[263], sob a estimativa do paradigma quantitativo[264] e qualitativo.

4.2 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NA PROMOTORIA DO MEIO AMBIENTE DA COMARCA DE TOLEDO

De início, é interessante esclarecer que não existe uma base de dados que possibilite dimensionar o número de termos de ajustamento de condutas firmados pelo Ministério Público do Estado do Paraná, no período proposto (Anexo B).

---

[261] Decreto Estadual (PR) nº 387, de 3 de março de 1999 – institui o Sistema de Manutenção, Recuperação e Proteção da Reserva Florestal Legal e Áreas de Preservação Permanente, integrado ao Programa de Conservação da Biodiversidade (Rede da Biodiversidade), Sistema Estadual de Reposição Florestal Obrigatória (SERFLOR), Programa Estadual de Desenvolvimento Florestal (PRODEFLOR) e Programa Florestas Municipais.

[262] Utilizou-se como modelo para a ficha de coleta de dados aquela prevista no livro Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, de Geisa Rodrigues, que se encontra no Anexo A, com algumas adaptações. RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta.** Rio de Janeiro: Forense, 2002.

[263] Antonio Carlos Gil discorre sobre a necessidade da amostragem nos levantamentos afirmando que: "De modo geral, os levantamentos abrangem um universo de elementos ta grande que se torna impossível considerá-lo em sua totalidade. Por essa razão, o mais freqüente é trabalhar com uma amostra, ou seja, com uma pequena parte dos elementos que compõem o universo. Quando essa amostra é rigorosamente selecionada, os resultados obtidos no levantamento tendem a aproximar-se bastante daqueles que seriam obtidos caso fosse possível pesquisar todos os elementos do universo. E, com o auxílio de procedimentos estatísticos, torna-se possível até mesmo calcular a margem de segurança dos resultados obtidos." GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1996. p. 97.

[264] Gil também assevera que, para "[...] que os dados obtidos num levantamento sejam significativos, é necessário que a amostra seja constituída por um número adequado de elementos. A estatística dispõe de procedimentos que possibilitam estimar esse número". GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1996. p. 100.

Somente a partir de 6 de outubro de 2010, com o Ato Conjunto nº02, da Procuradoria-Geral de Justiça e da Corregedoria-Geral do Ministério Público, é que essa instituição passou a armazenar informações mensais num sistema de registro de banco de dados, chamado Programa de Registro, Acompanhamento e Organização das Atividades Finalísticas Extrajudiciais das Unidades Ministeriais (PRO-MP)[265-266].

Da análise dos procedimentos administrativos verificados na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente constataram-se os seguintes dados: do total de 37 procedimentos administrativos analisados, 34 possuíam TACs firmados, porém se identificou que, na maioria dos procedimentos, ou seja, 29 deles, os TACs haviam sido firmados pelo órgão ambiental. Somente 5 procedimentos (TACs) haviam sido firmados pelo Ministério Público [267]. Por isso se optou por apresentar apenas dados quantitativos (Tabela 1).

Tabela 1 - Procedimentos com TACs analisados na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010.

Procedimentos com TACs firmados				**TOTAL**
Pelo IAP	**%**	**Pelo MP**	**%**	
29	**85**	05	**15**	34

Fonte: MP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

---

[265] O Programa consiste em um sistema de informática de caráter permanente, podendo ser acessado via rede mundial de computadores e que contará com ícone próprio e destacado na página eletrônica do Ministério Público do Paraná.

[266] Extraem-se dos registros do primeiro relatório do PRO-MP, emitido em 28.04.2011, as seguintes informações, relativas aos três primeiros meses do ano em curso, a respeito do total de inquéritos civis e procedimentos preparatórios na área ambiental em trâmite no Estado do Paraná: são 2.089 procedimentos em andamento e 65 ações civis propostas. Disponível em: <http:// www.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3333>. Acesso em: 2 maio 2011.

[267] Foram encontrados muitos TACs na Promotoria do Meio Ambiente firmados pelo órgão ambiental porque este, ao lavrar um auto de infração, deve informar o Ministério Público, ocasião em que envia a cópia do auto de infração e do TAC, caso ele tenha sido firmado, para que o MP tome as medidas cabíveis na esfera penal. Isso se intensificou, principalmente, após a edição da Lei Federal nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais), a qual, no seu artigo 2º, estabelece que: "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". Cumpre esclarecer, ainda, que, caso o MP, a partir do auto de infração encaminhado pelo IAP, constate que o dano ambiental é muito complexo, poderá tomar as medidas cabíveis na esfera cível.

Tudo indica que a razão pela qual foram encontrados poucos TACs realizados extrajudicialmente pelo Ministério Público é que, como parte das condutas lesivas ao meio ambiente que geram os autos de infração são, na sua grande maioria, enquadradas como crimes ambientais, o Ministério Público acaba enviando o procedimento administrativo recebido do órgão ambiental que visa apurar essas condutas, ao Juizado Especial Criminal[268] ou ajuíza ação penal na Vara Criminal competente.

O que diferencia a remessa de determinado procedimento para o Juizado ou a denúncia à Vara Criminal é a pena abstratamente cominada ao crime. No âmbito do Juizado Especial Criminal, em virtude, principalmente, dos princípios da celeridade e da informalidade, a reparação do dano ambiental é obtida de plano, na maioria dos casos, sem mesmo dar início à ação penal, ou seja, a reparação é obtida através de institutos despenalizadores, como, por exemplo, a transação penal, prevista no artigo 27, da Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, que não deixa de ser uma espécie de acordo do Ministério Público com o autor do fato na seara criminal.

Para os crimes que não são considerados de menor potencial ofensivo também é possível a obtenção da reparação ambiental através do benefício despenalizador da suspensão condicional do processo, ocasião em que o denunciado poderá, através da reparação do dano, obrigatoriamente colocada como condição para a suspensão, evitar uma condenação criminal.

Nos casos em que a pena abstratamente cominada não permite a aplicação de qualquer instituto despenalizador, a reparação do dano advirá de uma pena, estabelecida na sentença.

Constata-se que tais medidas têm sido adotadas, de forma corriqueira, na prática, pelo fato de que os procedimentos no âmbito criminal têm se mostrado eficazes na obtenção do resultado pretendido. O autor do fato acaba cumprindo a transação penal ou a suspensão condicional do processo para evitar a condenação na esfera criminal.

---

[268] Verificou-se, por meio do livro de registros da Promotoria do Meio Ambiente da Comarca de Toledo, que foram enviados ao Juizado Especial Criminal, em 2008, 18 procedimentos. Em 2009, foram encaminhados 11 procedimentos, sendo que não constavam registros relativos ao ano de 2010.

Desse modo, verifica-se que a utilização desse instrumento pela Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, na via extrajudicial, tem se apresentado viável somente quando envolve questões de maior complexidade, pois, da pesquisa realizada, conclui-se que os conflitos ambientais, que geralmente se enquadram como infrações penais, são resolvidas, em sua maioria, por meio da via judicial, principalmente através dos Juizados Especiais Criminais.

4.3 NÚMEROS DE TACS FIRMADOS POR OUTRAS PROMOTORIAS DO MEIO AMBIENTE DA REGIÃO OESTE:

Foram enviados requerimentos solicitando informações às seguintes Promotorias da região oeste do Paraná: Assis Chateaubriand, Marechal Cândido Rondon, Guaíra, Formosa do Oeste, Terra Roxa e Palotina.

Essas Comarcas foram escolhidas para a solicitação das informações porque elas estão inseridas na mesma área de competência do Escritório Regional do IAP em Toledo, em que se realizou a pesquisa de campo, conforme será verificado adiante. Além disso, entendeu-se que essas informações poderiam reforçar a conclusão obtida com os dados levantados na Promotoria da Comarca de Toledo.

Em resposta aos requerimentos foram constatados os seguintes dados relativos aos anos de 2008, 2009 e 2010: a Promotoria do Meio Ambiente da Comarca de Assis Chateaubriand informou, por meio do Ofício n. 40/2011, que não existe qualquer TAC ambiental firmado, extrajudicialmente, nesse período; as Promotorias do Meio Ambiente das Comarcas de Marechal Cândido Rondon, Guaíra e Formosa do Oeste também informaram que não existe termo de ajustamento de conduta extrajudicial realizado nesse período; já a Promotoria do Meio Ambiente da Comarca de Terra Roxa informou que foram firmados, extrajudicialmente, 9 TACs ambientais nesse período; e a Promotoria do Meio Ambiente da Comarca de Palotina, por sua vez, informou que foi firmado 1 (um) TAC nesse período.

Esses dados vêm reforçar a conclusão de que, no Ministério Público do Estado do Paraná, cada membro da instituição segue uma linha de orientação própria com relação a firmar ou não o termo de ajustamento de conduta extrajudicial. Isso ocorre porque não existe um regramento próprio ou uma orientação institucional sobre a utilização do TAC, ficando a cargo de cada membro da instituição a sua

utilização ou a adoção de outra medida que entender cabível para a tutela do meio ambiente.

Constatou-se, portanto, que, pelo menos na região pesquisada, os membros do Ministério Público Estadual têm preferido se utilizar da via judicial ao invés de se utilizar do termo de ajustamento de conduta, firmado extrajudicialmente, para a resolução dos conflitos ambientais.

4.4 LEVANTAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS NO INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ – IAP, ESCRITÓRIO REGIONAL DE TOLEDO

Antes de tecer os comentários acerca do levantamento e da análise dos dados coletados no IAP/Toledo, é importante fazer algumas considerações a respeito desse órgão.

O Instituto Ambiental do Paraná - IAP é uma autarquia estadual que foi instituída pela Lei Estadual nº 10.066, de 27/8/1992. A sua criação resultou da fusão da Superintendência dos Recursos Hídricos e Meio Ambiente - SUREHMA e do Instituto de Terras Cartografia e Florestas (ITCF), dando origem ao atual Instituto Ambiental do Paraná (IAP), hoje vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos (SEMA)[269].

Tal autarquia tem como missão "[...] proteger, preservar, conservar, controlar e recuperar o patrimônio ambiental, buscando melhor qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável com a participação da sociedade"[270]. Destaca-se, dentre as suas atribuições, assegurar o cumprimento a legislação ambiental por meio do poder de polícia administrativa.

Para o fiel cumprimento de sua função, a legislação deu legitimidade ao órgão ambiental para ajustar as condições com o administrado para que ele venha a atender às obrigações previstas no termo, sempre observando as exigências legais. Essa disposição pode ser extraída do artigo 5°, parágrafo 6°, da Lei Federal nº 7.347, de 24/7/1985, do artigo 79-A, da Lei Federal nº 9.605, de 12/2/1998, bem como do Decreto Federal nº 6.514, de 22/7/2008.

---

[269] Essas informações podem ser obtidas através do site: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/ conteudo.php?conteudo=349>. Acesso em: 10 abr. 2011.

[270] BRASIL. Instituto Ambiental do Paraná. **Missão e atribuições.** Curitiba, PR, 1992. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=348>. Acesso em: 28 abr. 2011.

4.4.1 Dificuldades encontradas na coleta de dados:

Não existe uma base de dados exata que possibilite dimensionar o número de termos de ajustamento de condutas firmados pelo IAP durante aos anos de 2008, 2009 e 2010. O órgão ambiental possui livros de registro manual em que constam, por ano, informações sobre os processos de autuação. Possui também um sistema informatizado, em que deveriam constar, com exatidão, todos os registros, porém se verificou que o número de processos que havia no escritório regional não correspondia àquele que constava no livro de registros, nem ao do sistema. Diante dessa constatação e do desencontro de informações, foram analisados os ajustes firmados nos processos de auto de infração que estavam disponíveis no escritório regional. Assim, a não obtenção de dados exatos acerca de todos os autos de infração lavrados pelo IAP se deu por falta de um sistema eficiente de armazenamento de dados.

4.4.2 Quantidade de processos de autos de infração analisados no IAP referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010:

Foram analisados 78 processos de autos de infração referentes ao ano de 2008. Desses processos, 40 possuíam termos de ajustamento de conduta firmados pelo órgão ambiental, ou seja, 51% deles tinham o TAC.

No ano de 2009, foram analisados 65 processos de autos de infração. Desses processos, 14 possuíam termos de ajustamento de conduta firmados pelo órgão ambiental, o que corresponde a 22%. Dos processos analisados, 51 não possuíam TAC, o que equivale a 78%.

Por sua vez, do ano de 2010 foram analisados 45 processos de autos de infração, sendo que, desses, apenas, 11 possuíam TAC firmado, o que equivale a 24%. Na grande maioria dos processos, ou seja, 76%, não havia TAC firmado. (Tabela 2)

Tabela 2 - Total de processos analisados no IAP, referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010.

ANO	Com TACs firmados		Sem TACs firmados		TOTAL
	Número de Processos	%	Número de Processos	%	
2008	40	**51**	38	**49**	78
2009	14	**22**	51	**78**	65
2010	11	**24**	34	**76**	45

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

Pelos dados acima levantados, constata-se que houve uma significativa diminuição do número de termos de ajustamento de conduta firmados pelo órgão ambiental no período analisado.

Ressalte-se que isso ocorreu, possivelmente, porque, em 2008, o IAP, por meio da Portaria 212[271], criou um Colegiado Regional de Julgamento de Infrações Administrativas Ambientais, atribuindo-lhe competência para firmar tais termos. Ao mesmo tempo, porém, a demora na implementação desse Colegiado, bem como suspensão[272] da Portaria que o instituiu, levou o órgão ambiental a paralisar os processos de autos de infração, deixando de serem firmados os termos de ajustes de conduta.

4.4.3 Municípios com maior incidência de problemas ambientais:

Levantou-se, inicialmente, na pesquisa, quais eram, dos 22 municípios abrangidos pela competência do órgão ambiental, aqueles com maior incidência de

---

[271] Artigo 1°. "Ficam instituídos no âmbito desta Auta rquia os Colegiados de Julgamento de Infrações Administrativas Ambientais com competência para: I - Julgar os processos administrativos de apuração de infrações administrativas ambientais instaurados a partir da entrada em vigor da Portaria nº 210, de 20 de novembro de 2008". BRASIL. Instituto Ambiental do Paraná. **Portaria n° 212, de 20 nov. 2008.** Curitiba, PR, 2008. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/arquivos/File/Legislacao_ambiental/Legislacao_estadual/PORTARIAS/PORTARIA_2008_212.pdf>. Acesso em: 9 abr. 2011.

[272] A Portaria do IAP 33, de 21/2/2011 resolve: Artigo 1º. "Suspender, a partir da data da publicação desta portaria, a vigência das Portarias nº 210/08 – dispõe sobre o processo administrativo de apuração de infrações administrativas ambientais no âmbito do Instituto Ambiental do Paraná; nº 211/08 – institui procedimentos para a aplicação da conversão de multa administrativa imposta antes da entrada em vigor da Portaria nº 210/2008 em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, a ser formalizada mediante celebração de Termo de Compromisso; e nº 212/08 – institui os Colegiados de Julgamento de Infrações Administrativas Ambientais, a Câmara de Avaliação de Projetos e Planos de Aplicação de Conversão de Multa". BRASIL. Instituto Ambiental do Paraná. **Portaria n° 33, de 21 fev. 2011.** Curitiba, PR, 2011. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=864>. Acesso em: 9 abr. 2011.

problemas ambientais. Constatou-se que, nos anos de 2008, 2009 e 2010, Toledo foi o município com maior ocorrência de danos ambientais. (Tabela 3)

Tabela 3 - Municípios onde mais ocorreram infrações ambientais segundo os TACs firmados nos processos analisados no IAP.

MUNICÍPIOS	2008		2009		2010		TOTAL
	Número de TAC	%	Número de TAC	%	Número de TAC	%	
Assis Chateaubriand	3	**7**	-	**-**	2	**18**	5
Entre Rios do Oeste	1	**3**	-	**-**	-	**-**	1
Formosa do Oeste	-	**-**	1	**7**	-	**-**	1
Guaíra	-	**-**	1	**7**	-	**-**	1
Marechal Cândido Rondon	-	**-**	1	**7**	1	**9**	2
Nova Aurora	2	**5**	-	**-**	-	**-**	2
Nova Santa Rosa	-	**-**	2	**14**	-	**-**	2
Ouro Verde do Oeste	3	**8**	2	**15**	-	**-**	5
Palotina	-	**-**	1	**7**	-	**-**	1
Santa Helena	1	**2**	-	**-**	-	**-**	1
São José das Palmeiras	1	**5**	-	**-**	-	**-**	1
São Pedro do Iguaçu	2	**5**	-	**-**	-	**-**	2
Toledo	27	**67**	6	**43**	8	**73**	41

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

Da análise conclui-se que o número maior de ocorrências no município de Toledo se dá pelos seguintes fatores: em primeiro lugar, por tratar-se de um município maior do que os demais abrangidos pelas atribuições do órgão ambiental, consequentemente, com um número maior de problemas ambientais; soma-se, a isso, o fato de o Escritório Regional estar localizado no município de Toledo, o que facilita a fiscalização, já que um trabalho mais intenso nos outros municípios exigiria um maior número de fiscais, de veículos e até de subsedes.

4.4.4 Principais matérias objeto dos termos de ajustamento de conduta analisados:

Verificou-se que as matérias objeto dos termos de ajustamento de conduta eram bem variadas, evolvendo principalmente questões sobre flora. Em 2008, a matéria objeto de maior incidência envolvia o impedimento de regeneração de área de preservação permanente, correspondendo a 30%. Em segundo lugar, ficou a questão do corte de árvores, totalizando 24%, seguida da falta de licenciamento e da supressão de vegetação nativa, ambas com 15%.

Da mesma forma, constatou-se que, em 2009, a maioria dos TACs firmados envolvia a questão da utilização indevida de área de preservação permanente,

porém houve um acréscimo do número de TACs objeto dessa matéria, correspondendo a 38%. Em 2010, por sua vez, as matérias objeto dos TACs analisados envolviam, em 27% dos casos, a falta de licenciamento ambiental e, em 37%, o corte de árvores nativas ou exóticas, seguido de outras matérias, como queima de vegetação em área de preservação permanente, poluição atmosférica, dentre outras que totalizaram 36%. (Tabela 4)

Tabela 4 - Matérias objeto dos TACs encontrados nos processos analisados no IAP.

OBJETOS DOS TACs	2008		2009		2010		TOTAL
	Número de TAC	%	Número de TAC	%	Número de TAC	%	
Corte de árvores nativas ou exóticas	10	**24**	03	**19**	04	**37**	17
Degradação ambiental em pedreira	-	**-**	-	**-**	01	**9**	01
Depósito irregular de agrotóxicos	-	**-**	01	**6**	-	**-**	01
Destruição de canalização de água	01	**2**	-	**-**	-	**-**	01
Disposição inadequada de resíduos	-	**-**	01	**6**	-	**-**	01
Drenagem ou movimentação do solo	02	**5**	-	**-**	-	**-**	02
Falta de licenciamento ambiental	06	**15**	04	**25**	03	**27**	13
Falta de regularização da atividade	01	**3**	-	**-**	-	**-**	01
Impedir regeneração de APP	12	**29**	06	**38**	01	**9**	19
Poluição atmosférica – emissão de fumaça	-	**-**	-	**-**	01	**9**	01
Queima de vegetação/outros materiais	03	**7**	-	**-**	01	**9**	04
Supressão de vegetação nativa	06	**15**	01	**6**	-	**-**	07

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

A grande incidência de infrações ligadas à flora, especialmente em área de preservação permanente[273], revela o perfil da região, que é eminentemente agrícola, e em que a preocupação ainda está mais voltada para o setor econômico do que para o ambiental. A ausência de vegetação e a falta de isolamento dessas áreas,

---

[273] Considera-se área de preservação permanente, nos termos do artigo 1°, parágrafo 2, inciso II, da Lei Federal 4.771, de 15/9/1965: "[...] área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas".
Artigo 2°: "Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas: a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal [...]; b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura".

especialmente das matas ciliares, pode trazer sérias consequências para o meio ambiente, já que não existem raízes fixadoras do solo e as existentes acabam sendo degradadas, o que ocasiona, frequentemente, o aparecimento de erosões no solo e o assoreamento dos recursos hídricos.

Isso demonstra que existe a necessidade de um desenvolvimento econômico e social mais conciliatório e preocupado com a proteção do meio ambiente. Os dados revelam, ainda, que ainda existe um resquício de tempos passados, quando houve um incentivo à devastação florestal para a exploração e o crescimento da região, principalmente porque os municípios, em sua maioria, são novos, contando com aproximadamente 50 anos de fundação.

Nesse contexto, o desenvolvimento de qualquer atividade que possa causar danos aos recursos naturais, principalmente em áreas de preservação permanente deve ser objeto de atenção, sendo o TAC um instrumento interessante na medida em que pode prevenir e visar a recuperação dessas áreas, que são de incomensurável importância, posto que os efeitos dos danos ou da recuperação atingem toda a coletividade.

4.4.5 Legitimados passivos ou compromissários que mais firmaram TACs com o IAP

Podem ser legitimados passivos todos aqueles que necessitam adequar sua conduta ou atividade às exigências previstas na legislação. Por isso, procurou-se analisar quem são os compromissários que mais firmaram o termo de ajustamento de conduta no ano de 2008 com o IAP. Constatou-se que as pessoas naturais são a maioria, o que equivale a 85%, seguidas das pessoas jurídicas de direito privado, que figuram como compromissárias em 15% dos TACs verificados. Não houve incidência, nesse ano, das pessoas jurídicas de direito público como legitimadas passivas.

Em 2009, as pessoas naturais continuaram sendo a maioria das que firmaram TACs para ajustar sua conduta às exigências legais, correspondendo a 64%, seguidas novamente das pessoas jurídicas de direito privado (29%) e das pessoas de direito público (7%).

> Em 2010, novamente, as pessoas naturais foram as que mais firmaram TACs, o que equivaleu a 73%, seguidas das pessoas jurídicas de direito privado, que figuram como compromissárias em 27% dos TACs analisados. (
> Tabela 5)

Tabela 5 - Tipo de compromissários que firmaram TACs no IAP.

COMPROMISSÁRIOS	2008		2009		2010		TOTAL
	Número de TAC	%	Número de TAC	%	Número de TAC	%	
Pessoa Natural	34	**85**	09	**64**	08	**73**	51
Pessoa Jurídica de Direito Público	-	**-**	01	**7**	-	**-**	01
Pessoa Jurídica de Direito Privado	06	**15**	04	**29**	03	**27**	13

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

Identifica-se, assim, que as pessoas naturais são as que mais infringem a legislação ambiental na região pesquisada. Isso se dá, principalmente, pelas próprias características da região, que concentra na agricultura, muito mais do que na atividade industrial, o principal setor econômico produtivo.

Registre-se que, em alguns TACs, havia omissão quanto a alguns dados pessoais dos compromissários, como o número do RG e até mesmo o endereço, o que pode dificultar a identificação da parte. Contudo, apesar da constatação acima mencionada, não se pode ignorar o fato de que, não raras vezes, é o próprio Poder Público, em qualquer das suas esferas (federal, estadual ou municipal), que acaba violando as normas ambientais, ocasionando danos, a despeito de o artigo 225 da Constituição Federal trazer o dever, inclusive, de o Poder Publico ter de defender e de preservar o meio ambiente.

Com relação a esse aspecto, é interessante mencionar que, em uma pesquisa realizada pelo Instituto Planeta Verde, sobre compromissos de ajustamento ambiental firmados pelo Ministério Público Federal, constatou-se que em torno de 60% dos TACs tinham o Poder Público, portanto, pessoa jurídica de direito público, no polo passivo, em razão de uma ação ou omissão na fiscalização ambiental[274]. Assim, não obstante esse dado não tenha sido constatado na presente pesquisa, ele é relevante, pois revela que, muitas vezes, é o próprio Estado, através das pessoas jurídicas que o representam, que tem sido responsável por violações à legislação ambiental.

Nos casos verificados em que as pessoas jurídicas de direito privado figuravam no polo passivo, constava, na qualificação, o nome do representante legal

---

[274] CAPPELLI, Silvia (Coord.). Instituto o Direito por um Planeta Verde. **Compromisso de ajustamento ambiental:** análise e sugestões para aprimoramento. p. 67. Disponível em: <http: //www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 10 mar. 2011.

da pessoa jurídica, porém não havia documentos que comprovassem tal condição. Desse modo, a fim de se evitarem alegações de nulidade, é necessário que o órgão ambiental, ao firmar o TAC, requeira a juntada do estatuto social ou o contrato da pessoa jurídica.

Não se verificou, nos termos analisados, nenhum caso em que figurasse no polo passivo preposto ou advogado da parte compromissária, o que é dispensável, no entanto, caso isso venha ocorrer, faz-se necessária a juntada de procuração com poderes expressos para firmar o compromisso.

Cumpre mencionar ainda que é possível que mais de um legitimado figure no polo passivo do TAC, já que o ilícito ou o dano pode ser praticado por mais de uma pessoa. Vale lembrar que a responsabilidade por danos ambientais é solidária, ocasião em que a obrigação pode ser exigida de todos e de qualquer um, o qual poderá utilizar de ação de regresso contra os demais.

4.4.6 Obrigações constantes nas cláusulas do ajuste

Diversas modalidades de obrigações podem ser previstas nos TACs. Em todos os termos de ajustamento de conduta firmados havia a estipulação das obrigações que deveriam ser cumpridas por parte dos compromissários, sendo que a grande maioria consistia em obrigação de fazer. No ano de 2008, em 57% das obrigações estipuladas, o órgão ambiental exigia que o infrator ambiental plantasse mudas para reflorestar a área degradada e, em 11%, previa a obrigação de isolar a área de preservação permanente com cerca. Seguia-se, ainda, em 10% dos casos, a obrigação de providenciar licença ambiental.

Em 2009, todas as obrigações constantes nos TACs analisados diziam respeito à obrigações de fazer. Seguindo a mesma linha do ano anterior, os tipos de obrigações de fazer diziam respeito a plantar mudas para reflorestar as áreas degradadas, o que corresponde a 33%; em 17% dos casos verificados as obrigações estavam relacionadas a providenciar o licenciamento ambiental; e, no mesmo percentual de 17%, estavam previstas obrigações que visavam regularizar o exercício de determinadas atividades; e, em 13% dos casos, as obrigações previstas eram de isolar área de APP.

Já em 2010, 50% das obrigações de fazer previam a obrigação de plantar mudas para reflorestar a área degradada. Em 17% dos TACs a obrigação era de

regularizar atividade; em 16% deles, a obrigação era de providenciar a licença ambiental. Os outros 17% equivalem às obrigações impostas pelo órgão ambiental de desativar atividade. (Tabela 6)

Tabela 6 - Tipos de obrigações previstas nos TACs.

OBRIGAÇÕES	2008		2009		2010		TOTAL
	Número de TAC	%	Número de TAC	%	Número de TAC	%	
Aterramento de valas	-	**-**	02	**8**	-	**-**	02
Desativar atividade	-	**-**	-	**-**	02	**17**	02
Isolar área de APP	06	**11**	03	**13**	-	**-**	09
Outras atividades para manutenção da área	03	**6**	-	**-**	-	**-**	03
Plantar mudas	29	**57**	08	**33**	06	**50**	43
Providenciar aplicação de calcário	-	**-**	01	**4**	-	**-**	01
Providenciar licença ambiental	05	**10**	04	**17**	02	**16**	11
Providenciar o controle de poluentes/resíduos	05	**10**	-	**-**	-	**-**	05
Regularizar atividade	01	**2**	04	**17**	02	**17**	07
Retirar detritos/animais	02	**4**	02	**8**	-	**-**	04

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

Ressalte-se que as obrigações de fazer são as mais utilizadas nos termos de ajustamento de conduta pelo fato de que, em geral, a reparação do dano ambiental se dá por meio da execução de projetos tendentes à reparação do dano, o que consiste, portanto, em uma obrigação de fazer.

Na presente pesquisa, como a matéria de maior incidência diz respeito a questões ligadas à flora e à utilização indevida de área de preservação permanente, as obrigações de fazer consistiam, basicamente, em reflorestar as áreas degradadas por meio da plantação de mudas.

Entretanto, apesar de não haver registro de obrigações de não fazer[275] nos TACs verificados, não se pode olvidar que, em determinadas situações, essa modalidade de obrigação pode se mostrar importante e adequada para a tutela do meio ambiente. A título exemplificativo, citem-se obrigações de não fazer que podem ser previstas nos ajustes de conduta, como cessar a poluição, não realizar a extração de recursos minerais sem autorização ou, ainda, a obrigação de não exercer determinada atividade sem licença.

Destaque-se que, nos TAcs analisados, não foram verificadas obrigações em que havia qualquer tipo de dispensa ou concessão do dever jurídico de prevenir ou

---

[275] As obrigações de não fazer se caracterizam pela abstenção da prática de ato já previsto em lei.

de reparar os danos causados ao meio ambiente. As obrigações previstas nos ajustes mostravam-se adequadas a regularizar a conduta ou a atividade dos compromissários às exigências legais de modo a evitar ou a reparar os ilícitos ou os danos ambientais.

4.4.7 Prazo para o cumprimento das obrigações

Em todos os termos de ajustamento de conduta analisados nos anos de 2008, 2009 e 2010 havia a estipulação de prazo para o cumprimento das obrigações, que variavam de 48 horas a 180 dias.

No ano de 2008, 20% dos prazos estipulados para o cumprimento das obrigações eram de 30 dias; 67% eram de 90 dias; e, em 13% dos casos, o prazo era de 120 dias. Já em 2009 os prazos variavam de 48 horas até 180 dias, sendo que 50% dos prazos eram de 90 dias. Em 2010, o TACs analisados tinham prazos que variavam de 60 a 120 dias, sendo que, em 50% dos casos, os prazos eram de 90 dias. (Tabela 7)

Tabela 7 - Prazos para cumprimento das obrigações previstas nos TACs.

PRAZOS	2008		2009		2010		TOTAL
	Número de TAC	%	Número de TAC	%	Número de TAC	%	
48 horas	-	**-**	01	**4**	-	**-**	01
30 dias	08	**20**	04	**17**	-	**-**	12
60 dias	-	**-**	01	**4**	03	**37**	04
70 dias	-	**-**	01	**4**	-	**-**	01
90 dias	27	**67**	12	**50**	08	**50**	47
120 dias	05	**13**	04	**17**	01	**13**	10
180 dias	-	**-**	01	**4**	-	**-**	01

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

Os ajustes firmados entre as partes têm eficácia imediata, assim, logo após a sua celebração, todas as suas disposições começam a produzir efeitos. Todavia, para que seja assegurada a efetiva proteção contra violações ou ameaças ao meio ambiente, faz-se necessária a imposição de um ou mais prazos para o cumprimento das obrigações.

Evidenciou-se, assim, nos TACs analisados, que não havia previsão de um prazo inicial para o cumprimento das obrigações, ficando subentendido que as obrigações previstas nos ajustes deveriam ser cumpridas imediatamente.

Verificou-se que os prazos para o cumprimento das obrigações previstas no termo de ajustamento de conduta se mostravam adequados, já que, na maioria dos casos, o tempo médio para o cumprimento das obrigações estipuladas no termo foi de 90 dias, sendo, portanto, compatível com as modalidades de obrigações previstas.

Identificou-se, também, que não existe um parâmetro para a fixação dos prazos, já que, em muitas situações em que ocorreram os mesmos tipos de danos com as mesmas modalidades de obrigações, os prazos eram diferentes.

4.4.8 Medidas coercitivas previstas em caso de descumprimento das obrigações impostas no TAC

Em todos os TACs analisados havia a estipulação de medidas coercitivas para o caso de descumprimento do ajuste. De fato, de nada adiantaria o TAC caso ele não pudesse prever medidas coercitivas e valer como título executivo extrajudicial. Assim, visando assegurar o cumprimento das obrigações, foram previstos instrumentos aptos a auxiliarem no resultado final pretendido, sendo a multa um deles. Constatou-se que essa é a medida mais imposta para os casos de descumprimento dos termos de ajustamento de conduta.

No ano de 2008, em 82% dos TACs analisados, a multa diária[276] foi imposta como principal medida para o caso de descumprimento, sendo que, em 13% dos TACs, foram previstas outra medidas coercitivas em caso de inadimplemento, como, por exemplo, a perda do direito à continuidade do licenciamento ambiental. Importante é dizer, ainda, que, em 5% dos TACs, apesar de haver previsão da multa como medida coercitiva, não havia a estipulação do valor da multa diária aplicada para o caso de descumprimento.

Em 2009, todos os TACs analisados previam algum tipo de medida coercitiva para os casos de inadimplemento, porém 72% dos TACs que previam a multa como medida coercitiva não continham o seu valor. No ano de 2010, em todos os TACs analisados, a multa diária estava prevista com o respectivo valor.

---

[276] A cominação, geralmente, é estabelecida em multa diária, em razão do próprio teor do artito 11, da Lei Federal 7.347/1985, que estabelece: “Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.

Tabela 8 - Medidas coercitivas previstas para os casos de descumprimento das obrigações contidas no ajuste.

MEDIDAS COERCITIVAS	2008		2009		2010		TOTAL
	Número de TAC	%	Número de TAC	%	Número de TAC	%	
Multa de R$ 1.000,00	-	-	2	14	-	-	2
Multa de R$ 2.000,00	-	-	-	-	3	27	3
Multa de R$ 5.000,00	-	-	-	-	1	9	1
Multa de R$ 9.000,00	-	-	-	-	1	9	1
Multa de R$ 10.000	-	-	1	7	4	37	5
Multa de R$ 14.000,00	-	-	-	-	2	18	2
Multa de R$ 20.000,00	-	-	1	7	-	-	1
Multa diária de 1/3 do valor original da multa imposta no A.I.	33	82	-	-	-	-	33
Perda do direito à continuidade do licenciamento e penalidades cabíveis	5	13	-	-	-	-	5
Sem especificação de valores	2	5	10	72	-	-	12

Fonte: IAP, 2008, 2009, 2010 (elaboração da autora, 2011).

A multa fixada nos compromissos de ajustamento de conduta tem caráter coercitivo (cominatório) e inibitório, pois visa constranger o compromissário a cumprir a obrigação estabelecida no ajuste. Nesse sentido, vale transcrever as lições de Rochelle Jelinek quando afirma que:

> a multa cominatória que visa ao resguardo das obrigações de fazer e não-fazer é um instituto processual que não tem caráter reparatório; possui a finalidade exclusiva de coagir o infrator das normas relativas àquela matéria a se ajustar ao ordenamento jurídico. Com isso, é impossível compensar os danos irreversíveis ou aqueles que advirão do descumprimento das obrigações assumidas com o valor pago a titulo de multa.[277]

A multa deve ser fixada em um valor que não seja irrisório, levando sempre em consideração a situação econômica do obrigado, de modo a não comprometer a sua exequibilidade. Consoante destaca Fernando Akaoui, dois critérios deverão ser levados em consideração para a fixação do valor das cominações, ou seja, deve-se "[...] dimensionar a importância do bem lesado ou ameaçado de lesão para a coletividade e o poder econômico daquele que se compromete àquelas

---

[277] JELINEK, Rochelle. Critérios para fixação da multa cominatória nos compromissos de ajustamento de conduta. In: **Anais do XVI Congresso Nacional do Ministério Público**. **Ministério Público e Justiça Social**. Em defesa da ética e dos direitos fundamentais. Belo Horizonte, 2005, p. 268.

obrigações"[278]. Registre-se que não cabe ao compromissário optar entre o cumprimento da obrigação ou o pagamento da multa.

Verificou-se, nos termos de ajustamento analisados, que não há menção a nenhum critério para a fixação do valor das multas, assim, ao que parece, a imposição dos valores fica ao livre arbítrio e critério da autoridade ambiental. Isso é possível de perceber pelos dados coletados, já que, no ano de 2009, as multas variaram de um mil reais até 20 mil reais; no ano de 2010, por exemplo, variaram de 2 mil a 14 mil reais, sem que houvesse qualquer justificativa para a aplicação de tais valores.

Além disso, constatou-se que, em 5% dos TACs firmados no ano de 2008 e em 72% dos TACs firmados no ano de 2009, apesar de haver a previsão de multa cominatória para os casos de inadimplemento, não havia a previsão do valor dessas multas[279]. Essa situação compromete a execução nos casos de descumprimento das obrigações ajustadas, o que pode gerar a sensação de impunidade, contribuindo para o cometimento de novas infrações ao meio ambiente.

É interessante mencionar, ainda, que, em todos os ajustes verificados, só havia a previsão de uma única cláusula fixando a multa para as hipóteses de inadimplemento. Seria mais adequado que, para cada modalidade de obrigação, houvesse a previsão de uma multa para o caso de descumprimento. Isso assim deveria ser porque "[...] a fixação da multa diferenciada para cada obrigação facilita a aferição exata da obrigação ou dever descumprido e confere exeqüibilidades à *astreinte*"[280].

A despeito de a multa ser a medida coercitiva mais utilizada pelo órgão ambiental, muitas vezes ela acaba sendo um instrumento ineficaz para assegurar o cumprimento das obrigações previstas no ajuste. Isso se dá, por exemplo, nos casos em que o compromissário não paga a multa e a mesma acaba inscrita em dívida ativa. Quando o valor da multa é pequeno, ou até mesmo irrisório, ela acaba

---

[278] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 131-132.

[279] Cite-se, a título exemplificativo, o teor das cláusulas que previam a hipótese de inadimplemento, sem a previsão do valor da multa: "O não cumprimento parcial ou integral das obrigações assumidas nas cláusulas xx, no prazo previsto na cláusula xx, sujeitará o compromissário ao pagamento de multa no valor de R$ ..., sem prejuízo da recuperação dos danos causados e/ou adequação das irregularidades constatadas".

[280] JELINEK, Rochelle. Critérios para a fixação da multa cominatória nos compromissos de ajustamento de conduta. In: Congresso Nacional do Ministério Público. Ministério Público e Justiça Social. Em defesa da ética e dos direitos fundamentais. 16. **Anais...,** Belo Horizonte, 2005, p. 270.

prescrevendo, pois a cobrança do seu valor é mais dispendiosa aos cofres públicos do que o valor da própria multa, não justificando a movimentação da máquina estatal[281]. Por isso, outros meios coercitivos devem ser repensados, e até mesmo conjugados com as multas, para que haja o efetivo cumprimento das obrigações previstas no ajuste.

4.4.9 Intervenção de colegitimados no TAC

Em nenhum dos TACs analisados verificou-se a intervenção de colegitimado. A lei 7.347, de 85, previu um rol de legitimados ativos que podem firmar o termo de ajustamento de conduta. Tal legitimidade é concorrente, podendo os colegitimados agir isoladamente ou em conjunto.

Não se vislumbrou, porém, no âmbito do IAP, a intervenção de colegitimados. Essa hipótese é mais comum de ser verificada no âmbito do Ministério Público quando se tratar de questões mais complexas, ocasião em que os membros dessa instituição, juntamente com o órgão ambiental, poderão firmar, com aquele que está na iminência de cometer um dano ou que causou efetivamente um dano, o termo de ajustamento de conduta às exigências legais.

4.4.10 Publicidade do TAC

A Lei Federal nº 10.650, de 16/4/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) determina, no artigo 4, inciso IV, que as lavraturas de termos de compromisso de ajustamento de conduta deverão ser publicadas em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, com listagem e relações contendo tais dados.

Apesar da expressa previsão legislativa, constatou-se que em nenhum dos TACs verificados havia menção a respeito da publicidade ou qualquer comprovação de publicação do extrato do TAC no Diário Oficial ou em qualquer jornal de

---

[281] A União, por exemplo, não ajuíza ações de valor igual ou inferior a R$ 10.000,00, nos termos do que lhe autoriza a Lei Federal nº 11.033, de 22/12/2004. No Estado do Paraná, a Lei Estadual nº 15.354, de 22/12/2006, traz os valores dos créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa após 1º de setembro de 2006, que não estarão sujeitos ao processo de execução fiscal. Já o Instituto Ambiental do Paraná – IAP executa suas dívidas ativas de forma autônoma, sem participação da Procuradoria-Geral do Estado. Destaque-se que não se vislumbrou regulamentação de quais valores não são passíveis de execução pelo órgão ambiental.

circulação local. Apenas constava a assinatura de duas testemunhas, o que não supre a necessidade da devida publicidade.

Vale mencionar que "[...] publicidade significa tornar público: é o ato de comunicação, veiculando algo que, por exigência jurídica, não pode ficar na esfera da intimidade ou da reserva, para a satisfação da pluralidade de seus fins"[282]. Trata-se de um princípio consagrado no artigo 37, *caput,* da Constituição Federal, que é essencial e "[...] exige ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública"[283], em qualquer de suas esferas, incluindo-se o IAP, que possui natureza de autarquia estadual, fazendo parte, portanto, da administração indireta.

A publicidade visa dar conhecimento a todas as pessoas acerca do ajuste firmado entre as partes, assegurando maior transparência, possibilitando que, além do órgão ambiental e do Ministério Público, outras pessoas possam fiscalizar o cumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, viabilizando, desse modo, a participação popular na tutela do meio ambiente. Em conformidade com esse entendimento, Ana Luiza Nery ressalta que:

> a publicidade é um princípio que deve ser observado pelas partes do compromisso de ajustamento, no intuito de dar-se ciência à coletividade acerca da negociação entabulada pelo poder público e o administrado sobre questão de interesse coletivo, bem como conclusão a que se chegou, levando-se ao conhecimento geral o texto integral do compromisso de ajustamento de conduta.[284]

Verifica-se que, apesar da necessidade de informar a população sobre o ajuste firmado, por meio da devida publicidade, a sua não observância não acarretará a invalidade do termo de ajustamento de conduta, pois, conforme afirma Mazzilli, os ajustes "[...] são garantias mínimas em proveito da coletividade e nunca concessões de direito material em favor do causador do dano"[285].

---

[282] MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2004. p. 37.
[283] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 75.
[284] NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 93.
[285] MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** São Paulo: Saraiva, 2008. p. 412-413.

4.4.11 Tempo decorrido entre o conhecimento do conflito e a celebração do TAC

Na maioria dos TACs firmados nos processos de auto de infração, a data da celebração do TAC coincidia com a data da lavratura do auto de infração. Isso porque o fiscal, quando tem conhecimento da infração, vai até o local e notifica o infrator a comparecer ao escritório regional, ocasião em que lavra o auto e propõe o compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. Isso, porém, não reflete a esperada celeridade do órgão ambiental na medida em que não basta apenas firmar o TAC, mas é essencial que se possa aferir em tempo hábil o seu efetivo cumprimento.

4.4.12 Percentual de cumprimentos dos TAC analisados

Do total de 40 termos de ajustamento de conduta analisados em 2008, de 65% deles não havia notícias de cumprimento. Apenas 32% dos processos analisados tinham laudo de verificação do cumprimento das obrigações do ajuste e somente em 3% dos processos analisados havia notícias de descumprimento.

Todavia, em 2009 e em 2010 não foi possível aferir este dado porque não havia notícia de cumprimento dos termos de ajustamento de conduta.

Verifica-se, a partir da amostra produzida para esta pesquisa, que não foi possível aferir o percentual de cumprimento de todos os termos analisados firmados pelo órgão ambiental. Esses dados revelam que o órgão ambiental, que tem a função precípua da fiscalização e da tutela do meio ambiente, não tem cumprido a contendo a sua missão. Isso ocorre, possivelmente, porque existe um grave problema estrutural no órgão ambiental estadual, que não possui, por exemplo, um número de fiscais e de veículos compatíveis com o tamanho da área que deve ser fiscalizada, tampouco com a quantidade de problemas ambientais na região. Isso faz com a fiscalização seja muito falha, a ponto de não se poder constatar, num prazo razoável, o efetivo cumprimento dos termos de ajustamento de conduta firmados.

Existe, portanto, uma desestrutura grande na área de fiscalização, o que compromete a aferição do cumprimento dos termos de ajustamento firmados pelo órgão ambiental estadual. É muito provável, também, que, por falta de fiscalização,

muitas violações ao meio ambiente não cheguem sequer ao conhecimento dos órgãos competentes[286].

4.4.13 Medidas adotadas nos casos de TACs frustrados

Os TACs em que havia notícia do descumprimento do ajuste eram enviados à Procuradoria do IAP para inscrição do débito em dívida ativa. Além disso, havia notícia de envio dos autos para o Ministério Público para as devidas providências cabíveis, tais como: a instauração de procedimento preparatório ou inquérito civil[287] para eventual propositura de ação civil pública; a instauração de procedimento administrativo[288] para verificação e acompanhamento de uma situação de fato; a instauração de um procedimento investigatório criminal[289] para apuração da ocorrência de algum ilícito penal, ou para instauração de termo circunstanciado nas infrações penais de menor potencial ofensivo ou inquérito policial para eventual propositura de ação penal nas demais infrações penais.

4.5 CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DOS DADOS LEVANTADOS:

A abordagem traçada na presente pesquisa permitiu um levantamento de dados na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo e no IAP – Escritório Regional de Toledo, tendo como principal objetivo verificar a aplicação do termo de ajustamento de conduta.

---

[286] Vale mencionar que, na pesquisa realizada pelo Instituto Planeta Verde, no Ministério Público Federal, se aferiu um alto índice de cumprimento dos compromissos de ajustamento firmados nos anos de 2000 a 2005. Verificou-se que 41% dos TACs foram cumpridos, 40% estavam em fase de cumprimento, 14% estavam em fase de verificação de cumprimento e, apenas, 5% dos TACs não haviam sido cumpridos. Assim, "[...] o alto percentual de TACs em cumprimento e em fase de avaliação do adimplemento relaciona-se ao fato de que os ajustes ambientais prevêem prazos longos para o cumprimento das obrigações". CAPPELLI, Sílvia (Coord.). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análise e sugestões para aprimoramento. Elaborado pelo Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 75-76. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 10 mar. 2011.

[287] Conforme Resolução nº 23, de 07/11/2007, do Conselho Superior do Ministério Público; Resolução nº 1928, da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná; e artigo 5º, incisos II e III, do Ato Conjunto nº 2, da Procuradoria-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

[288] Artigo 5º, inciso VII, do Ato Conjunto nº 2, da Procuradoria-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

[289] Conforme Resolução nº 13, de 9/10/2006, do Conselho Superior do Ministério Público; e artigo 5º, inciso VI, do Ato Conjunto nº 2, da Procuradoria-Geral de Justiça e Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Paraná.

Com relação aos dados coletados na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo e as informações obtidas junto às outras Promotorias de Justiça do Meio Ambiente da região, foram verificados baixos índices de termos de ajustamento de conduta firmados extrajudicialmente, o que é motivo de reflexão e de análise acerca de sua aplicabilidade.

Constatou-se que os membros do Ministério Público do Estado do Paraná tem se utilizado muito mais da via judicial do que a resolução extrajudicial por meio do TAC. Isso tem ocorrido através do encaminhamento dos procedimentos administrativos aos Juizados Especiais Criminais nos casos em que fica caracterizado se tratar de infração penal de menor potencial ofensivo, em que, muitas vezes, são utilizados os institutos da transação penal ou da suspensão condicional do processo, ou o ajuizamento de ação penal, quando a infração administrativa também se constitui em crime ambiental.

Outras vezes, para se evitar ou reparar os danos ambientais, os agentes ministeriais têm ingressado diretamente com a ação civil pública para se obter um provimento judicial no qual seja determinada a cessação e/ou a reparação do dano ambiental, sendo que, algumas vezes, são celebrados termos de ajustamento de conduta no próprio bojo da ação judicial.

A pouca quantidade de termos firmados extrajudicialmente pelo Ministério Público também pode, possivelmente, ser justificada por outro fator. Como são vários os legitimados para firmar o compromisso, dentre eles o órgão ambiental, não é incomum que, por um mesmo fato, mais de um órgão o celebre com o infrator.

Assim, para não haver dois procedimentos administrativos, um junto ao IAP e outro junto ao Ministério Público pelo mesmo fato, e justamente porque o órgão ambiental possui, como uma de suas finalidades institucionais, a fiscalização das condutas e das atividades passíveis de causar danos ao meio ambiente e por estar em contato mais direto com o meio ambiente degradado ou em risco de degradação, ele acaba realizando mais TACs do que os membros daquela instituição.

Quando, porém, for celebrado mais de um ajuste a respeito do mesmo fato, com o mesmo objeto, “[...] prevalecerá o que for mais amplo, ou seja, aquele que proteja de maneira mais abrangente o direito da coletividade, comunidade ou grupo de indivíduos. Esta é a interpretação que melhor se coaduna à proteção da

sociedade"[290]. Desse modo, poderá ser admitido um novo ajuste somente para suprir lacunas ou omissões existentes visando ampliar a proteção ao meio ambiente.

Assim, portanto, a grande constatação da pesquisa realizada na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente é que o Ministério Público quase não tem firmado termos de ajustamento de conduta ambiental. Na realidade, a maioria dos TACs tem sido firmados pelo órgão ambiental, ou seja, pelo Instituto Ambiental do Paraná, motivo pelo qual tal autarquia também foi escolhida para a coleta de dados.

Com relação aos dados levantados no IAP, devem ser feitas as seguintes considerações. O Instituto Ambiental do Paraná tem a importante missão de defesa e melhoramento do meio ambiente para as gerações presentes e futuras, sendo o termo de compromisso de ajustamento de conduta um instrumento adequado para efetivar essa proteção.

Observou-se na pesquisa que a ausência de efetividade na atuação ambiental e, por conseguinte, de efetivação do direito tutelado, se dá mais por razões de fato, ou seja, pela falta de estrutura[291] e de investimentos no órgão competente, do que por razões de direito, já que legislação em matéria ambiental é o que não nos falta.

Os mais diversos setores da sociedade devem estar conscientes de que, para atingir tal proteção, é preciso que todos participem e aceitem as suas responsabilidades, principalmente o Estado, que deve investir em recursos para melhor equipar o órgão ambiental, seja modernizando sua estrutura física, seja contratando e capacitando um maior número de funcionários, assegurando uma fiscalização mais efetiva nos casos dos ajustes firmados, pois seu papel não é apenas o de estabelecer normas, mas também investir em medidas que satisfaçam a plena defesa do meio ambiente.

---

[290] FERRARESI, Eurico. Limites da atuação do Ministério Público no Inquérito Civil. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (Coords.). **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 81.

[291] Aliás, a esse respeito vale salientar que um levantamento feito "[...] pelo Ministério da Justiça revela o desaparelhamento e o baixo efetivo de policiamento ambiental nos Estados. De acordo com o relatório, cada policial voltado para essa atividade monitora, em média, uma área equivalente à metade do município de São Paulo. [...] A quantidade de veículos em uso para as atividades também indica o despreparo das policias estaduais. Há um veículo (como carro, lancha, barco e *jet ski*) a cada 3.345 km – área equivalente a três vezes a cidade do Rio de Janeiro. Na maioria dos Estados, os policiais ambientais atuam também em outras atividades. A dedicação é exclusiva em apenas oito deles: Amapá, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina." SCOLESE, Eduardo. **Estudo aponta baixo efetivo para proteger ambiente**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u580795. shtml>. Acesso em: 3 maio 2011.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação procurou levantar alguns pontos importantes acerca do termo de ajustamento de conduta para lastrear uma discussão quanto à aptidão desse instrumento para a tutela do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Buscou-se, para tanto, apresentar, no início do trabalho, um panorama da evolução da legislação ambiental brasileira, a fim de se demonstrar que os problemas e as preocupações com as questões ambientais não são algo tão recente como se poderia imaginar.

Verificou-se que, nas ultimas décadas, os conflitos em torno dos recursos naturais passaram a aumentar e a comprometer a vida das mais variadas espécies do planeta. Diante desse cenário, o Estado passou a exercer um papel fundamental assegurando a tutela do meio ambiente, através não só de instrumentos judiciais de proteção, mas também através de instrumentos extrajudiciais ou alternativos, ampliando, desse modo, as formas de acesso à justiça.

Atento a essas questões, o legislador introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, o termo de ajustamento de conduta, também denominado de compromisso de ajustamento de conduta. Esse instrumento, sem igual no ordenamento jurídico estrangeiro, é um meio de resolução extrajudicial de conflitos em quaisquer questões relativas a interesses transindividuais contidos na lei de ação civil pública, inclusive na seara de proteção ao meio ambiente. Por meio dele, os órgãos legitimados detêm a possibilidade de efetuar uma espécie de acordo com os responsáveis por qualquer conduta ou atividade que cause ou possa causar degradação ambiental, visando adequá-las às exigências legais, sem que haja necessidade de propositura de ação judicial.

Esse instrumento pode contribuir para a resolução das questões ambientais, ensejando uma tutela mais breve, mais econômica e, muitas vezes, mais adequada do que a proporcionada pela via judicial. Ademais, por meio dele busca-se, através do consenso, a melhor opção para a resolução dos conflitos, sempre levando em conta direito fundamental ao meio ambiente. Trata-se, portanto, de um instrumento importante, na medida em que possibilita a ampliação do acesso à justiça, contribuindo para desafogar o Poder Judiciário.

Embora ainda recente, não restam dúvidas sobre a importância da utilização desse meio alternativo para a resolução de conflitos. Dentre os órgãos legitimados à

celebração do compromisso destaca-se o Ministério Público, que, apesar de não ser, propriamente, um órgão público, tem como atribuição constitucional a defesa dos interesses difusos e coletivos.

A fim de se ter uma noção mais precisa da realidade do exercício da celebração do termo de ajustamento de conduta, realizou-se uma pesquisa de campo na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente da Comarca de Toledo, Estado do Paraná, bem como informações foram requeridas às Promotorias de Justiça do Meio Ambiente de outras Comarcas da Região Oeste do Estado, sobre o número de termos de ajustamento de conduta firmados extrajudicialmente na esfera ambiental nos anos de 2008, 2009 e 2010. Entendeu-se que o conhecimento da realidade na qual se realiza essa importante atribuição ministerial é fundamental não só para a instituição como para a própria ciência jurídica.

Constatou-se, através da pesquisa empírica, que os membros do Ministério Público do Estado do Paraná, na região pesquisada, quase não têm firmado termos de ajustamento de conduta extrajudicialmente, pois eles se têm utilizado da via judicial para a resolução dos conflitos envolvendo o meio ambiente.

Em que pesem os esforços para minimizar os problemas relacionados à morosidade da justiça, que causam a ineficiência da prestação jurisdicional, nota-se que ainda existe uma forte tendência pela judicialização. Assim, é necessária uma mudança cultural visando rever alguns conceitos, para que o TAC ganhe mais força. Com efeito, é preciso que se afaste a ideia de que todo conflito, para que seja resolvido, deve ser submetido à apreciação do Poder Judiciário.

Ademais, a solução das questões ambientais, na esfera extrajudicial, por meio do termo de ajustamento de conduta, apresenta vantagens se comparado à via judicial, isso em razão, principalmente, da celeridade e da economia. Ao que parece, tais vantagens estão sendo timidamente vislumbradas pelos membros do Ministério Público, mesmo após 21 anos de previsão do termo de ajustamento de conduta na Lei de Ação Civil Pública.

No que tange à pesquisa de campo realizada no órgão ambiental, verificou-se que o problema da falta de estrutura e de investimentos por parte do governo não favorece a importante missão desse órgão, qual seja, especificamente, atuar na proteção do meio ambiente.

Assim, não obstante os resultados da pesquisa de campo, entende-se que o termo de ajustamento de conduta, se bem conduzido, ou seja, desde que observe

todos os requisitos e os princípios atinentes à tutela do meio ambiente, principalmente os princípios da prevenção e da precaução, da reparação integral do dano ambiental e da indisponibilidade do meio ambiente, pode ser tornar um instrumento apto à tutela do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____ . Termo de ajustamento de condutas: limites. In: JUNIOR, Jarbas Soares; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords.). **Efetividade da tutela ambiental.** Belo Horizonte : Del Rey, 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 19. ed. São Paulo: Método, 2011.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro:** um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVIM, J. E. Carreira. **Comentários à Lei de Arbitragem.** 2. ed. Curitiba : Juruá, 2007.

ARRUDA. José Jobson de A. **História moderna e contemporânea**. 21. ed. São Paulo: Ática, 1988.

BARBI, Celso Agrícola. O papel da conciliação como meio de evitar o processo e de resolver conflitos. **Revista de Processo,** São Paulo, n. 39, 1985.

BARBOSA, Joyce de Matos; ABREU, Rogério Roberto Gonçalves de. O instituto da mediação : parte I. **Revista de Arbitragem e Mediação,** 2009.

BARBOSA, Mariana. O lucro das lâmpadas 'ecológicas'. **O Estado de São Paulo.** São Paulo, 28 fev., 2007. Disponível em: <http://www.eletrosul.gov.br/gdi/gdi/index.php?pg=cl_abre&cd=gnkYff6:%5BWccg>. Acesso em: 3 maio 2011.

BASÍLIO, Ana Tereza Palhares; MUNIZ, Joaquim de Paiva. Projeto de Lei de Mediação Obrigatória e a busca da pacificação social. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 13., 2007.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: _____ (Org.). **Manual prático da promotoria de justiça do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: IMESP, 1999.

BERIZONCE, Roberto O. **El juez y la magistratura (tendencias en los albores del ciclo XXI).** Buenos Aires **:** Rubinzal Culzoni, 1999.

BODNAR, Zenildo. Importação de carne suspeita de contaminação radioativa: comentários ao Acórdão nos Embargos Infringentes n° 90.04.09456-3/RS, do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, data do julgamento 17.10.1990. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Julgamentos históricos do direito ambiental.** Campinas, SP: Millennium, 2010.

BOFF, Leonardo. **Os limites do capital são os limites da Terra.** Disponível em: <http://www.akatu.org.br/central/opiniao/os-limites-do-capital-sao-os-limites-da-terra/view?set_language=en>. Acesso em: 17 jan. 2011.

BONILHA, Márcio. Pronunciamento de abertura do seminário "O papel da mediação para o crescimento do Brasil", promovido pela Câmara da Fiesp. **Revista de Arbitragem e Mediação.** Doutrina Nacional, 2007.

BRAGA NETO, Adolfo. **A mediação de conflitos e a conciliação.** p.1, 2010. Disponível em: http://<www.imab-br.net.>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Acesso à justiça por sistemas alternativos de resolução de sonflitos**. Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais, 2005.

CAIVANO, Roque J.; GOBBI, Marcelo; PADILLA, Roberto E. **Negociación y mediación:** instrumentos apropriados para la abogacia moderna. 2. ed. Buenos Aires: Ad-hoc, 2006.

CAÑIZA, Hugo Enrique; FAELLA, Ricardo Merlo. **Derecho Ambiental:** com especial énfasis em la legislación paraguaya. Asunción: Marben, 2005.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1993.

_____ . Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. In: **Revista de Processo.** Ano 19, n. 74, abr./jun. 1994.

_____ ; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris, 1988.

CAPPELLI, Silvia. Acesso à justiça, à informação e a participação popular em temas ambientais no Brasil. In: LEITE, José Rubens Morato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

_____ . Atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente. In: JUNIOR, Jarbas Soares; GALVÃO, Fernando (Coords.). **Direito ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público**. Belo Horizonte : Del Rey, 2003.

CAPPELLI, Sílvia (Coord.). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análise e sugestões para aprimoramento. Elaborado pelo Instituto "O Direito por um Planeta Verde". Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 10 mar. 2011.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem no processo civil brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1993.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública:** comentários por artigos (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

_____ . **Ação civil pública:** comentários por artigo. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

COUTO, Oscar Graça; CARVALHO, Mônica Taves de Campos V. de. Arbitragem e meio ambiente. In: ALMEIDA, Ricardo Ramalho (Coord.). **Arbitragem interna e internacional:** questões de doutrina e da prática. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2009.

DIAMOND, Jared. **Colapso**. Tradução de Alexandre Raposos. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 1. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

DI PAOLA, María Eugenia; DUVERGES, Dolores María. ESAIN, José Alberto. **Indicadores sobre justicia y ambiente.** Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2006.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DORST, Jean. **Antes que a natureza morra:** por uma ecologia política. Tradução de Rita Buongermino. São Paulo: Edgard Blucher, 1973.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco Seráphico da Nóbrega (Coords.). **Direito ambiental:** o meio ambiente e os desafios da contemporaneidade. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Rodrigo. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental:** fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FERRARESI, Eurico. Limites da atuação do Ministério Público no inquérito civil. In: CUNHA, Rogério Sanches; TAQUES, Pedro; GOMES, Luiz Flávio (Coord). **Limites constitucionais da investigação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FERREIRA NETTO, Cássio Telles; BERTUCCI, Rosana Siqueira. Arbitragem: uma solução jurídica em tempo real. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 4, 2005.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. **Arbitragem (legislação nacional e estrangeira) e o monopólio jurisdicional.** São Paulo: LTr, 1999.

FIGUEIREDO, Marcelo. A Constituição e o meio ambiente: alguns princípios aplicáveis à matéria e certos temas correlatos. In: BONAVIDES, Paulo (Dir.). **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais.** n. 6, jul./dez. 2005.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação Civil Pública:** Lei n° 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Editora Rev ista dos Tribunais, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FRANGETTO, Flávia Witkowski. **Arbitragem ambiental:** soluções de conflitos (r)estrita ao âmbito (inter)nacional?. Campinas, SP: Millennium, 2006.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em matéria ambiental**. Campinas, SP: Millennium, 2009.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais.** 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Direito Administrativo e meio ambiente.** 4. ed. Curitiba : Juruá, 2010.

_____; FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Conciliação, execução e efetividade nas ações civis públicas. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **A ação civil pública após 25 anos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GASSET, José Ortega Y. **A rebelião das massas.** Tradução de Herrera Filho. 3. ed. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1971.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 1996.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o controle da omissão administrativa:** o controle da comissão estatal no direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GONÇALVES, Eduardo Damião. O papel da arbitragem na tutela dos interesses difusos e coletivos. In: CARMONA, Carlos Alberto; MARTINS, Pedro Batista; LEMES, Selma Ferreira (Orgs.). **Arbitragem:** estudos em homenagem ao Prof. Guido Fernando da Silva Soares: *in memoriam*, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Juizados Especiais Criminais:** comentário à Lei 9.099, de 26.09.1995. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional :** ensaios políticos. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HOBSBAWM, Eric J. **A era das revoluções**: Europa: 1789-1848. 11. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

JARDIM, Afrânio Silva. **Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

JELINEK, Rochelle. Execução de termo de ajustamento de conduta. In: SOARES Jr, Jarbas; MIRANDA, Marcos Paulo de Souza; PITOMBEIRA, Sheila Cavalcante (Coords.). **Efetividade da tutela ambiental**. Belo Horizonte : Del Rey, 2008.

LARA, Silvia Hunold (Org.). **Ordenações Filipinas, Livro V.** v. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LEAL, João Claudio Gonçalves. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. In: LEITE, Carlos Henrique Bezerra (Coord.). **Direitos metaindividuais.** São Paulo: LTr, 2005.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo, extrapatrimonial. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

_____ ; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Orgs). **Aspectos processuais do direito ambiental.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

LIMA, Gustavo Ferreira da Costa. **Educação ambiental crítica:** do socioambientalismo às sociedades sustentáveis. Educ. Pesqui., São Paulo, v. 35, n. 1, abr. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022009000100010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 05 jul. 2011.

LISBOA, Roberto Senise. **Contratos difusos e coletivos:** consumidor, meio ambiente, trabalho, agrário, locação, autor. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LOVELOCK, James. **A vingança de Gaia**. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

LOYOLA, Marta Moriya; ANDRADE, Ricardo Rangel de. Conversão das multas ambientais em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente – apontamentos e breves reflexões. Congresso Nacional do Ministério Público. Ministério Público e Justiça Social em Defesa da Ética e dos Direitos Fundamentais. 16. **Anais...**. Belo Horizonte, 2005.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A evolução do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MARCOVITCH, Jacques. **Para mudar o futuro:** mudanças climáticas, políticas públicas e estratégias empresariais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Saraiva, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do Processo Civil.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____ . Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades. Atuação do Ministério Público. **Revista Direito e Liberdade**. Mossoró, v. 1, n.1, jul./dez., 2005. Disponível em: <http://mossoro.esmarn.org.br/revista_direito_liberdade/edicoes/Revista_Direito_e_Liberdade_volume_1.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2011.

_____. Notas sobre o inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis. **Ação Civil Pública após 25 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MIGLIARI JÚNIOR, Arthur. **Crimes ambientais**. 2. ed. Campinas, SP: CS, 2004.

MILARÉ, Édis. Comentários ao Acórdão na Apelação Cível n°70.393-1, da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de São Paulo, data do julgamento: 25/6/1986. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Julgamentos históricos do Direito Ambiental.** Campinas, SP: Millennium, 2010.

_____. **Direito do ambiente.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

_____. O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental. In: _____ (Coord.). **Ação civil pública após 20 anos:** efetividade e desafios. São Paulo: RT, 2005.

_____; SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa de direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei 7347/1985. In.: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos; MILARÉ, Édis (Coords.). **Revista de Direito Ambiental.** v. 38, 2005.

MIRANDA, Martha Eugenia Lezcano. ***La justicia de todos*.** Medillín: Señial, 2006.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *"Princípios fundamentais do direito ambiental."* **Revista de Direito Ambiental**, Ano 1, abr./jun. 1996.

MUNHOZ, Décio Garcia. Obstáculos ambientais e não ambientais ao desenvolvimento. In: CARDOSO Jr, José Celso (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro:** contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009.

NALINI, Renato. **A rebelião da toga**. Campinas, SP: Millennium, 2006.

_____. **Ética Ambiental**. Campinas, SP: Millennium, 2010.

NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta: t**eoria e análise de casos práticos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Sílvio A. G. de. **Inquérito civil e peças de informação**. Curitiba: Juruá, 2000.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição:** pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista (1786-1888). 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

PANTOJA, Teresa Cristina Gonçalves. Anotações sobre arbitragem em matéria ambiental. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 11, 2007.

PARENTE, Ana Paula Coutinho. A tutela inibitória ambiental como instrumento de acesso à justiça para a prevenção do dano. In: BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos, LECEY, Eladio, CAPPELLI (Orgs.). **Meio ambiente e acesso à justiça.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2007.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito Processual Ambiental.** Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 2009.

_____. O princípio da máxima proteção jurisdicional do meio ambiente. In: **Revista de Processo,** Ano 33, n. 166, dez. 2008.

PRADO, Luiz Régis. **Crimes contra o ambiente.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

PRADO, Luiz Régis. **Direito Penal do Ambiente:** meio ambiente, patrimônio cultural, ordenação do território e biossegurança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

RAGGI, Jorge Pereira; MORAES, Angelina Maria Lanna. **Perícias ambientais:** solução de controvérsias e estudos de caso. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

REALE, Miguel. Crise da justiça e arbitragem. **Revista de Arbitragem e Mediação** n. 5. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Lições preliminares de direito**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

RIBEIRO, Cláudio da Silva; NOGUEIRA, Leandro Gadelha Dourado. Mediação, psicologia e hermenêutica. **Revista de Arbitragem e Mediação:** Doutrina Nacional. v. 10, n. 1, 2006.

ROCHA, João Carlos de Carvalho: Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente. Política Nacional do Meio Ambiente: 25 anos da Lei 6.938/81. In: ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarciso Humberto Parreira; CAZETTA, Ubiratan (Orgs.). **Política Nacional do Meio Ambiente.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

RODRIGUES, Geisa de Assis. A contribuição do Superior Tribunal de Justiça para a consolidação da prática do compromisso de ajustamento de conduta. In: SOARES JUNIOR, Jarbas; ALVARENGA, Luciano José (Org.). **Direito Ambiental no STJ.** Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

_____. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

RUIZ, Ivan Aparecido. A mediação e o direito de família. **Revista de Arbitragem e Mediação.** v. 6, 2005.

SACHS, Ignacy. Desenvolvimento Sustentável, Bio-Industrialização Descentralizada e Novas Configurações Rural-Urbanas. In: VIEIRA, Paulo Freire; WEBER, Jacques. (Orgs.). **Gestão de Recursos Naturais Renováveis e Desenvolvimento:** novos desafios para a pesquisa ambiental. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Jerônimo Jesus dos. **Termo de ajustamento de conduta**. Rio de Janeiro: Jurídica, 2006.

SCOLESE, Eduardo. **Estudo aponta baixo efetivo para proteger ambiente**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u580795.shtml>. Acesso em: 3 maio 2011.

SHIMURA, Sérgio. **Título executivo.** São Paulo: Saraiva, 1997.

SILVA, João Roberto da. **A mediação e o processo de mediação.** São Paulo: Paulistanajur, 2004.

SILVA, Maria Beatriz Oliveira da. Acesso à Justiça (Ambiental): uma abordagem a partir das contradições sócio-econômias e ambientais. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silvia (Orgs.). **Congresso Internacional de Direito Ambiental.** São Paulo: Imprensa Oficial, 2007.

SILVA, Vicente Gomes da. **Legislação ambiental comentada.** 3. ed., rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SILVA, Flávio Roberto. A possibilidade de anulação judicial do termo de ajustamento de conduta. In: SILVA JUNIOR, Arnaldo; PEREIRA, Rodrigo Ribeiro (Coord.). **Limites de atuação do Ministério Público:** a defesa nas ações civis públicas. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** 7. ed., rev., atual. e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2009.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Ação civil pública e inquérito civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Reparação e indenização cumulativas do dano ambiental. **Julgamentos históricos do Direito Ambiental**. Campinas, SP: Millennium , 2010.

_____. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STONOGA, Andreza Cristina. **Tutela inibitória ambiental:** a prevenção do ilícito. 5. tir. Curitiba, PR: Juruá, 2003; 2007.

TENÓRIO, Roberto. Apenas café socialmente correto terá mercado dentro de dez anos. **Gazeta Mercantil**. São Paulo, p. B11, 24 nov. 2008.

TEXTOS legales, leyes ambientales: informaciones de la Republica Federal de Alemanha. Bonn: Inter Nationes, 1995.

THEODORO, Suzi Huff et al. (Org.). **Mediação de conflitos socioambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de Direito Penal.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

VANDERBIL, Arthur T. ***La justicia emplazada a reformarse*.** Buenos Aires: Roque Depalma, 1959.

VEIGA, José Eli da. **A emergência socioambiental.** São Paulo: Senac, 2007.

VELLOSO, João Paulo dos Reis. Visão moderna da sustentabilidade ambiental. In: CARDOSO Jr, José Celso (Org.). **Desafios ao desenvolvimento brasileiro:** contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009.

VIALLI, Andrea. Sob pressão, múltis se tornam ‘verdes’. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 28 set. 2006. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/Noticia/Sob+pressao++multis+se+tornam++verdes+/9672>. Acesso em: 3 maio 2011.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **Ação civil pública:** Lei 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Ação civil pública.** São Paulo: Atlas, 1997.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira:** subsídios para a história do Direito Ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Revista Forense,1999.

ZELEDÓN, Ricardo. **Código Ambiental**. 2. ed. San José, Costa Rica: Editora Porvenir, 1999.

ZUFFO, Max. Propostas para incremento na eficácia dos Termos de Ajustamento de Condutas. **Atuação - Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**. n. 7, set./dez. 2005.

ANEXO A – FICHA DE COLETA DE DADOS

FICHA DE COLETA DE DADOS[292]

Data da Coleta de Dados:

Procedimento/Processo nº:

1) Data da celebração do TAC : _____.

2) Município: _____.

3) Matéria Objeto do TAC: _____.

_____.

4) Legitimados passivos:

( ) Pessoa Natural ( ) Pessoa Jurídica de Direito Público ( ) Pessoa Jurídica de Direito Privado ( ) Outro.

5) Obrigações Constantes na Cláusula:

( ) Fazer ( ) Não Fazer ( ) Dar ( ) Indenizar

( ) Outras: _____.

6) Prazo para cumprimento das obrigações:

( ) Sem prazo ( ) Com prazo: _____.

_____

[292] Modelo de Ficha retirada do livro Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta de Geisa de Assis Rodrigues, com algumas adaptações.

7) Medidas Coercitivas Previstas em caso de descumprimento:

( ) Sem multa ( ) Com multa

Percentual ou Valor: _____.

8) Intervenção de colegitimado(s):

( ) Não ( ) Sim. Quem é/são: _____.

9) Publicidade do TAC:

( ) Não ( ) Sim . De que forma: _____.

10) Tempo decorrido entre o conhecimento do conflito e a celebração do TAC:

( ) até 1 mês, ( ) de 1 mês a 6 meses, ( ) de 6 meses a 1 ano, ( ) de 1 ano a 2 anos, ( ) mais de 2 anos.

11) Cumprimento do TAC:

( ) Termo Cumprido ( ) Em fase de Fiscalização do Cumprimento ( ) Termo Não Cumprido.

12) Medidas adotadas para a exigência de cumprimento dos termos frustrados:

( ) Ação de execução ( ) Nenhuma

( ) Outras: _____.

ANEXO B – OFÍCIO DE RESPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Ofício nº 277 /2011 – 2PJ

Marechal Cândido Rondon, 16 de maio de 2011.

Ilustríssima Senhora:

Pelo presente, em atenção ao ofício encaminhado por Vossa Senhoria, **informo** que não foram fixados Termos de Ajustamento de Conduta por este Ministério Público nos anos de 2008, 2009 e 2010.

Esclarece-se ainda que todos os termos de ajustamento de conduta que aqui se encontram foram fixados pelo Instituto Ambiental do Paraná e por ele encaminhados.

Sendo o que tinha para o momento, renovo meus votos de estima e apreço.

Atenciosamente,

JOSILAINE ALETEIA DE ANDRADE
Promotora de Justiça

Ilustríssima Senhora
MARIA BETÂNIA MEDEIROS SARTORI
PALOTINA - PR

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Ofício n. 40/2011 **Assis Chateaubriand, 03 de maio de 2011.**

Exmo. Promotor:

Em resposta ao pedido da Sra. MARIA BETÂNIA MEDEIROS SARTORI , sirvo-me do presente para informar que **não** existe qualquer Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental, firmado extrajudicialmente, pelo Ministério Público nos anos de 2008 a 2010, relativo à Comarca de Assis Chateaubriand/PR.

Restrito ao exposto, manifesto protestos de estima e consideração.

MARCELO PATO CUNHA
Promotor de Justiça

Excelentíssimo Senhor
REGIS ROGÉRIO VICENTE SARTORI
Promotor de Justiça
Rua XV de Novembro, 1170 - Fórum
Palotina/PR

1ª Promotoria de Justiça da Comarca de Assis Chateaubriand/PR
Rua Recife n. 216 – Fórum – Centro Cívico
CEP 85935-000 – Fone/Fax (44) 3528-4227

Papel reciclado, reciclável e ambientalmente.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

CERTIDÃO

CERTIFICO a quem possa interessar, que na Promotoria de Justiça de Proteção ao Meio Ambiente da Comarca de Palotina (2ª Promotoria de Justiça) foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta na seara extrajudicial e dois foram celebrados no bojo de ações civis públicas nos últimos 03 anos.

O REFERIDO É VERDADE E DOU FÉ.

Palotina/PR, 13 de maio de 2011.

ALAIR KOENIG
Oficial de Promotoria

Papel reciclado, menor custo ambiental.

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná

Promotoria de Justiça da Comarca de Terra Roxa

Ofício n.º 048/2011

Terra Roxa, 24 de maio de 2011.

Prezada Senhora:

Em atenção ao ofício enviado por Vossa Senhoria a esta Promotoria de Justiça, informo que no período solicitado foram elaborados 09 (nove) Termos de Ajustamento de Conduta referentes à área ambiental no âmbito desta Promotoria de Justiça.

Na oportunidade, manifesto-lhe expressões de elevada consideração.

Noboru Fukace
Promotor de Justiça

A Sua Senhoria a Senhora
Maria Betânia Medeiros Sartori
Acadêmica do Curso de Mestrado / PUC
Residente em Palotina– PR.

Noboru Fukace
Promotor de Justiça

Papel reciclado, reserva custo ambiental

MINISTÉRIO PÚBLICO
do Estado do Paraná
1ª Promotoria de Justiça de Guaíra

CERTIDÃO

Certifico, a pedido verbal da parte interessada, que nas Promotorias de Justiça desta Comarca de Guaíra, não foram firmados quaisquer TACs (Termo de Ajustamento de Conduta) na área ambiental nos anos de 2008, 2009 e 2010.

O referido é verdade e dou fé.

Guaíra, 26 de maio de 2011.

CLÁUDIA RONCAGLIA SECO MASCARIN
ASSESSORA DE PROMOTOR DE JUSTIÇA
MATRÍCULA 00355

Rua Bandeirantes, 1620, Centro, Edifício do Fórum, CEP 85980-000, Guaíra, Paraná, Fone (44) 3642 1891.

Papel reciclado, meio ambiente.