

Os Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo Ministério Público como um instrumento eficaz na tutela do meio ambiente

Aldo Lins e Silva Pires

*Advogado da CAIXA em Pernambuco
Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela
Faculdade Salesiana do Recife*

RESUMO

O processo de conscientização da humanidade em relação à preservação do meio ambiente caminha a passos curtos, tendo em vista o atual nível de degradação já existente. O Brasil, ainda muito atrás dos avanços obtidos na Europa, precursora dessa conscientização, vem avançando, através da incansável luta dos órgãos ambientais, que não contam com uma estrutura mínima para a sua atuação. Porém, o Ministério Público, ente independente, vem surgindo como um grande aliado nessa luta. Entre os meios processuais de que dispõe o *Parquet*, para a tutela desse tão importante bem, temos a figura do Termo de Ajustamento de Conduta. Neste trabalho, temos como objetivo demonstrar a eficácia desse instrumento, especificamente na área ambiental, através de análise doutrinária e jurisprudencial.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta. Tutela Ambiental. Eficácia. Ministério Público.

RESUMO

El proceso de conciencia de la humanidad en relación con la conservación del medio ambiente camina con pasos pequeños, dado el actual nivel de degradación que ya existe. Brasil es todavía muy por detrás de los avances logrados en Europa, el precursor de esta toma de conciencia, está avanzando, a través de la lucha incansable de los organismos ambientales, que no tienen una estructura mínima para su desempeño. Pero el *Ministério Público*, que se mantiene independiente, se está convirtiendo en un importante aliado en esta lucha. Entre los recursos disponibles para el *Parquet*, para la protección del medio ambiente tenemos la figura de los "Términos de Ajuste de Conducta". En este trabajo, nuestro objetivo es demostrar la eficacia de este instrumento, específicamente en el área ambiental, a través del análisis doctrinal y jurisprudencial.

Palabras claves: Término de Ajuste de Conducta. Protección Ambiental. Eficacia. *Ministério Público*.

Introdução

A tutela ambiental passa por um processo ainda lento de conscientização e efetividade, apesar dos inúmeros avanços observados neste novo milênio, seja pelo surgimento de uma legislação bastante avançada, seja pelos esforços de alguns órgãos que lutam arduamente em favor da proteção da natureza.

O Estado, em sua acepção ampla, ainda carece de um maior desenvolvimento nas questões que envolvem os direitos de terceira geração, porquanto a sociedade em geral ainda adota uma postura individualista e essa mudança de paradigma é um processo lento de educação e aprendizado constantes (LÔBO, 2005).

Nessas “batalhas” travadas contra os sujeitos poluidores, um aliado que surge cada vez mais forte e engajado na defesa dos interesses difusos e coletivos é a figura do Ministério Público, um ente independente que atua na fiscalização e aplicação correta da lei.

Entre os meios processuais de proteção ao meio ambiente dispostos ao *Parquet*, tais quais a Ação Popular, a Ação Civil Pública, o Mandado de Injunção etc., destacam-se as figuras do **Termo de Ajustamento de Conduta**, previsto no § 6º do artigo 5º da Lei 7.347/85, bem como do **Compromisso de Ajustamento de Conduta**, previsto no artigo 79-A da Lei 9.605/98 (Lei dos Crimes Ambientais), que foi acrescido pela Medida Provisória nº 2.163-41/01, como instrumentos com força de título extrajudicial que vêm demonstrando satisfatórios resultados nesse contexto ora analisado.

1 O Ministério Público e a defesa dos direitos difusos e coletivos¹

O Ministério Público vem se firmando cada vez mais como instituição respeitada, velando pela aplicação correta da lei, salvaguardando os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos – aqueles ditos interesses transindividuais, metaindividuais, ou coletivos *lato sensu* –, praticando justiça em prol da cidadania, nos seus diversos ramos de atuação.²

¹ Para maiores informações sobre esse tema, *vide* Mazzilli (2007).

² Nossa Carta Magna, em seu art. 127, atribui ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Milaré (2001 *apud* SAROLDI, 2005, p. 57) ensina que os problemas operacionais do Estado continuaram impossibilitando sua eficiência na fiscalização ambiental, “transferindo para a esfera judicial a parte mais relevante da tarefa de firmar na consciência da sociedade o poder coercitivo das normas ambientais. E foi justamente neste processo que o Ministério Público passou a desempenhar um papel decisivo.”

Especificamente, neste trabalho, iremos ressaltar a sua atuação no âmbito da defesa do meio ambiente. É de atribuição do Promotor de Justiça do Meio Ambiente a defesa dos direitos difusos relacionados aos bens ambientais, artísticos, históricos, estéticos, turísticos e paisagísticos.³

Cabe-nos distinguir os vocábulos *interesse* e *direito*. Assim é que o primeiro “traduz uma vontade, um desejo”, enquanto o segundo “implica sua incorporação ao sistema jurídico” (SOUZA, 2005, p. 13), ou seja, o interesse é uma relação de desejo, a necessidade de um titular ou algum bem; e o direito, por seu turno, irá estabelecer quais interesses serão acolhidos pela norma jurídica, devendo o legislador repelir os que sejam incompatíveis com o interesse comum da sociedade.⁴

Entretanto, vale salientar que interesses e direitos têm o mesmo sentido para o Código de Defesa do Consumidor⁵ – instrumento processual que foi essencial à proteção dos direitos e interesses difusos – e podem ser entendidos como interesses que transcendem à esfera individual, personalizada, sem se constituírem, necessariamente, em interesses públicos.

Antes dos adventos dos instrumentos processuais de defesa dos direitos difusos, o direito tradicionalmente tutelava apenas interesses titularizados por pessoa certa, fosse ela física ou jurídica. A tutela coletiva só se viabiliza pelo reconhecimento de que há interesses capazes de defesa, ainda que não identificados seus titulares.

O Ministério Público deverá tutelar os interesses denominados primários, aqueles entendidos como os que provêm da necessidade e conveniência da sociedade, em detrimento dos interesses denominados secundários, assim entendidos aqueles que provêm da necessidade e conveniência do Estado, o qual será defendido pelo próprio ente público, salvo quando for comum o interesse público primário.

³ Essas atribuições estão previstas no art. 295, VI da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público de São Paulo, a título exemplificativo neste trabalho.

⁴ A título de esclarecimento, assim como são encontrados os termos *interesse* e *direito* em normas que tratam desse assunto, sem distinção entre os significados, adotar-se-á a mesma forma, sem distinção dos mencionados vocábulos, neste trabalho.

⁵ Art. 81 CDC.

1.1 Interesses ou direitos difusos

Os direitos difusos são aqueles denominados pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) como os direitos “transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.⁶

Em outras palavras, segundo Souza (2005, p. 5): “podemos conceituar *interesses difusos* como aqueles pertencentes a um número indeterminável de pessoas titulares de um objeto indivisível, as quais estão ligadas entre si por um vínculo fático”.

Acerca da definição acima transcrita, vale observarmos alguns pontos. Em primeiro lugar, os titulares são indeterminados, mas podem ser estimados. A circunstância de os titulares residirem em área específica, ou que o interesse não seja comum a todos, não retira a característica de um interesse difuso.

Quanto à indivisibilidade do interesse, este não pode ser partilhado, fracionado, ou seja, é titularizado por todos na mesma intensidade, “pertence a todos e a ninguém ao mesmo tempo” (SOUZA, 2005, p. 6). O fato deverá afetar a todos, e não somente alguns indivíduos.

Já em relação à vinculação ou à condição de sujeito do direito, pode ter subjacente uma condição jurídica, mas ela não é fundamental. A condição jurídica de titular decorre de mera circunstância.

Como exemplos de direitos difusos, temos a defesa contra a publicidade enganosa – previsto no CDC – e a poluição ambiental. Nesse caso observamos a indeterminação dos sujeitos atingidos, a indivisibilidade do bem tutelado e o vínculo fático entre os titulares do direito.

1.2 Interesses ou direitos coletivos

Os direitos coletivos são aqueles denominados pelo CDC como os 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”⁷, ou seja, “são aqueles pertencentes a um número determinável de pessoas, integrantes de um grupo, categoria ou classe, titulares de um objeto divisível, as quais estão ligadas entre si ou com a parte contrária por um vínculo jurídico” (SOUZA, 2005, p. 7).

Em relação à indivisibilidade do direito, valem as mesmas observações feitas no item anterior. Já em relação à titularidade, devemos tecer algumas considerações.

⁶ Art. 81, parágrafo único, I, CDC.

⁷ Art. 81, parágrafo único, II, CDC.

O grupo, classe ou categoria é formado a partir de uma relação organizacional (ex.: associados de um clube) ou jurídica que independe e é preexistente a qualquer lesão. Como exemplos, poderíamos citar o caso de um consórcio, um grupo de alunos de uma instituição de ensino, ou clientes de um banco, que tenham sofrido com o aumento abusivo de uma prestação ou mensalidade. O reconhecimento da ilegalidade comum a todos os contratos é exemplo de defesa de interesses coletivos.

1.3 Interesses ou direitos individuais homogêneos

Os direitos coletivos são aqueles denominados pelo CDC como os direitos "decorrentes de origem comum", definidos por Souza (2005, p. 10) como

aqueles que dizem respeito a um número determinável de pessoas, titulares de objetos divisíveis e que estão ligadas entre si por um vínculo fático, decorrente da origem comum das lesões.

De pronto, podemos observar que essa categoria de direitos possui em comum com os direitos difusos o fato do *vínculo fático de mesma origem*; e com os direitos coletivos o fato de os *titulares serem determinados*. Porém, como grande diferenciação temos a divisibilidade do objeto (que na categoria dos direitos difusos e coletivos é sempre indivisível), o que trará consequências diversas daqueles. Além disso, o fato de serem individuais importa que podem ser tutelados, individualmente, pelo próprio interessado.

Os direitos individuais homogêneos não são de natureza transindividual propriamente dita, mas são equiparados aos direitos difusos e coletivos por opção do legislador para facilitação do acesso ao Poder Judiciário, evitando, destarte, a repetição de ações idênticas, bem como julgamentos diversos de uma mesma causa.

Também como fator de diferenciação está o fato de que o grupo de pessoas titulares não é preexistente. A relação jurídica pode ser existente; no entanto, o interesse é homogêneo porque tem em comum as lesões que se repetem, sendo os lesados identificados a partir delas.

Importante indagação é a seguinte: qual o fator que autoriza o Ministério Público a defender coletivamente interesses individuais? A resposta está justamente na origem comum das lesões sofridas. O pedido formulado na ação é que permite a identificação do interesse ofendido, pois da mesma situação fática pode decorrer o reconhecimento de mais de um interesse.

Como exemplos, podemos citar os casos de vítimas de um acidente aéreo, ou a restituição de um pagamento realizado a maior por um grupo de consumidores. Decorrem de uma mesma lesão, porém são direitos individuais, que poderão ser pleiteados individual ou coletivamente.

1.4 Meios processuais de atuação na defesa dos interesses ou direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos em matéria ambiental

A função desempenhada pelo Ministério Público é exercida através de instrumentos processuais conferidos pela lei, que são de suma importância. Entre eles podemos citar a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade, a Ação Direta de Inconstitucional por Omissão, o Mandado de Injunção, o Mandado de Segurança Coletivo, a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil, a Recomendação Ministerial e o Termo de Ajustamento de Conduta. Entre os mencionados instrumentos, passaremos a analisar os mais específicos ao propósito deste trabalho, não sendo objetivo nosso discorrer profundamente a respeito deles.⁸

1.4.1 Ação Civil Pública – ACP

Podemos definir a Ação Civil Pública como o instrumento processual de natureza civil utilizado para a defesa de natureza transindividual. Não é uma ação privativa⁹ do Ministério Público (como a Ação Penal Pública), mas de qualquer legitimado constante de importante dispositivo da Lei da Ação Civil Pública (LACP) que ora transcrevemos:¹⁰

Art. 5º 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;

⁸ Ver item 2.2 deste trabalho.

⁹ A Constituição Federal (CF), em seu art. 129, § 1º, proíbe expressamente a legitimidade privativa do Ministério Público. Não pode o legislador estabelecer, portanto, referida exclusividade.

¹⁰ Mencionado dispositivo sofreu recente alteração, tendo a sua redação definida pela Lei 11.448/2007.

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.

No Brasil, a legitimidade ativa decorre de disposição legal e sempre será concorrente e disjuntiva. É concorrente porque sempre haverá mais de um legitimado; é disjuntiva porque a ação de um legitimado não prejudicará o direito dos demais entes, tendo em vista a possibilidade do litisconsórcio ativo.

Admiti-se o litisconsórcio¹¹ nas ações coletivas, inclusive entre os Ministérios Públicos¹², conforme estabelece o § 5º do art. 5º da LACP. Nesse caso, o litisconsórcio será sempre facultativo e unitário.

Em relação à legitimidade passiva, a ACP pode ser promovida em face de qualquer pessoa, física ou jurídica. Vale observar que órgãos públicos não figuram no polo passivo, pois não possuem personalidade jurídica, não praticam atos em nome próprio, pois estes são imputáveis, em regra, à pessoa jurídica que integram.

A ACP pode contemplar qualquer pretensão ou pedido, desde que compatível, e segue subsidiariamente as regras do processo civil.

Deve-se aplicar à ACP o Princípio da Integração das Normas, ou seja, ela também deve ser amoldada aos preceitos processuais do Código de Defesa do Consumidor.

Em suma, tendo em vista a seara da proteção ao meio ambiente, podemos afirmar que a ACP tem três objetivos básicos, a saber: a prevenção, a reparação e o ressarcimento dos danos causados a interesses metaindividuais, através das obrigações de fazer, não fazer e indenizar, previstas na LACP.

1.4.2 Inquéritos Cíveis – IC

É o procedimento de natureza jurídica administrativa, privativo do Ministério Público e destinado à obtenção de informações necessárias para o ajuizamento da ACP, bem como para o firmamento de Termos de Ajustamento e expedições de Recomendações Ministeriais.

¹¹ Vale ressaltar que esta posição não é unânime. Há autores que negam o litisconsórcio entre os Ministérios Públicos, porquanto dispositivo semelhante previsto no CDC fora vetado pelo Poder Executivo.

¹² Entre as inúmeras funções institucionais do Ministério Público, previstas na CF, temos em seu art. 129, 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”.

Conforme Mazzilli (1999 *apud* AKAOUI, 2003, p. 58),

é uma investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.

O IC tem fundamento constitucional, estando entre as funções institucionais¹³ do Ministério Público promovê-lo. Porém, desde o advento da LACP, em 1985, o legislador já previu o mencionado instrumento em seu art. 8º, § 1º: “O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil”. Vale salientar que a Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União) e a Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabelecem regras aplicadas ao referido instrumento.

É instaurado por decisão do próprio Promotor de Justiça, por representação de qualquer pessoa, por determinação do Procurador-Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público. É realizado através de portaria ou por despacho fundamentado pelo órgão de execução do *Parquet*¹⁴ com as atribuições para a Ação Civil Pública.

Entre as principais características do IC, temos:

- Dispensabilidade – pois o IC não é obrigatório ou não se constitui pré-requisito para a ACP. Esta pode ser ajuizada sem que o IC tenha sido instaurado;

- Inquisitorialidade – é um procedimento inquisitivo ou não contraditório, porque não tem a natureza de processo administrativo, mas de mero procedimento. Não há a bilateralidade própria dos processos, como também não há partes, e dele não decorrem obrigações ou sanções. É mera sucessão de atos que objetivam a apuração do fato e a eventual propositura de ação. Não há ampla defesa, nem contraditório. O investigado tem direito de acesso ao IC, podendo peticionar ao Ministério Público, mas não pode acompanhar a produção de provas ou exigir provas específicas.

- Informalidade, Oficialidade Mitigada ou Impulso Oficial – é informal, pois não há rito preestabelecido, preordenado, a sucessão de atos é determinada de acordo com a necessidade da investigação. O impulso oficial decorre da desnecessidade de provoca-

¹³ Vale ressaltar que a Lei Orgânica do Ministério Público da União classifica tal instrumento como um instrumento de atuação deste órgão, e não como a sua função institucional.

¹⁴ O Promotor de Justiça Natural é o órgão de execução que na forma da lei detém atribuições para atuar em juízo ou fora dele.

ção, seja para a sua instauração ou para a sua condução. A informalidade é do procedimento e não dos atos por ele praticados, que devem obediência aos requisitos ou condições de validade comuns a qualquer ato administrativo;

- **Publicidade** – É decorrência lógica do princípio aplicado a todo procedimento administrativo. A publicidade garante a qualquer pessoa o conhecimento e acesso ao conteúdo do IC. O direito de petição e vistas dos autos por aquele que detenha legítimo interesse. A publicidade é regra; não há IC de natureza secreta, mas pode ocorrer a decretação do sigilo, o qual não atinge a existência do IC, alcançando apenas o seu conteúdo.

1.4.3 Recomendações Ministeriais

Entre os vários instrumentos de atuação do Ministério Público, temos o instituto da Recomendação, previsto na Lei Complementar nº 75/1993, o qual dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União:

Art. 6º - Compete ao Ministério Público da União:

[...]

XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

De acordo com Gomes (2003, p. 37, grifo nosso):

quando o Estado se revela omissos, e a omissão é ilícita, dado que deveria agir, é perfeitamente possível que o Ministério Público, ainda que não eleito por voto popular, intervenha, invocando o controle jurisdicional, ou mesmo por veículo extraprocessual, como a **recomendação**, para, respectivamente, obrigar o agente estatal à ação ou indicar-lhe o caminho legal para suprir a omissão, sob pena de responsabilização, porque agente político constitucionalmente qualificado para tanto, pelo próprio titular soberano do poder político estatal.

É um instrumento pelo qual o Promotor irá advertir órgãos públicos, concessionários e permissionários de serviço público e entidades que exerçam função delegada estatal a fazer, ou deixar de fazer alguma coisa, quando os referidos entes estiverem procedendo de forma incorreta ou encontrarem-se omissos em relação a sua atuação e seu inerente Poder de Polícia.

É instrumento que muitas vezes serve de orientação à própria Administração Pública e costuma ser obedecido por seus res-

ponsáveis¹⁵, uma vez que o não acatamento das recomendações poderá ocasionar responsabilização do seu agente, com o ajuizamento pelo Ministério Público das ações cíveis, penais e administrativas quando for o caso.

1.4.4 Termos de Ajustamento de Conduta

Este instrumento, objeto de estudo do presente trabalho, será detalhado na próxima seção.

2 Termo de Ajustamento de Conduta – TAC

2.1 Conceito e objeto

De acordo com Mazzilli (2003, p. 571),

O TAC é um instrumento legal destinado a colher do causador do dano ao meio ambiente, entre outros interesses difusos e coletivos, um título executivo de obrigação de fazer e não fazer, mediante o qual, o responsável pelo dano assume o dever de adequar a sua conduta às exigências legais, sob pena de sanções fixadas no próprio termo.

Define ainda o ilustre autor que o compromisso de ajustamento de conduta é uma “garantia mínima em prol da coletividade” (MAZZILLI, 2003, p. 25).

Importante definição também é dada por Freitas (2005, p. 88), ao considerar o TAC um “instrumento peculiar do Estado moderno”, conceituando-o como “o ato jurídico pelo qual a pessoa (física ou jurídica) assume o compromisso de eliminar a ofensa que causou a um bem difuso ou coletivo”.

O compromisso é de ajustamento da conduta às exigências legais, ou seja, o autor do dano aceita adequar a sua conduta ao que exige a lei. Dessa forma, o poluidor – tomador do compromisso – deverá promover a recuperação do meio ambiente degradado (esse é o intuito principal do TAC e pedido obrigatório da ACP), levando-o ao *status quo ante*; porém, na maioria das vezes, é quase impossível se chegar à reconstituição do ambiente por completo. Além da recuperação do bem ambiental, deverá cessar de imediato a atividade lesiva e delituosa, bem como proceder a ações

¹⁵ No caso da Promotoria de Meio Ambiente da Comarca de Jaboatão dos Guararapes, Região Metropolitana do Recife, as previsões legais em caso de não observância e acatamento da recomendação estão inseridas no próprio instrumento, cientificando o administrador público das eventuais sanções que porventura possam recair sobre ele.

mitigadoras e, se for o caso, assumir a obrigação de pagar certa quantia em dinheiro a título compensatório nos casos em que a degradação ambiental tornou-se irreversível, dinheiro este que será destinado ao fundo de defesa de direitos difusos previsto na LACP, o que será estudado mais adiante.

2.2 Previsão legal

Com o avanço legislativo, relativamente à matéria de defesa dos interesses transindividuais, ocorrido na década de 80 (a partir da entrada em vigor da Lei 6.938/81, a qual trazia a possibilidade de o Ministério Público interpor uma ação civil para a reparação de danos causados ao meio ambiente, previsão esta encontrada no art. 14 da referida Lei, bem como, em 1985, com a criação da Lei da Ação Civil Pública, Lei n° 7.347/85), tivemos a criação de importantes instrumentos processuais para a defesa do meio ambiente, tais como o inquérito civil e a ação civil pública, instrumentos já analisados anteriormente neste trabalho.

Posteriormente, em 13/07/1990, tivemos a publicação do Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei n° 8.069/90, que, em seu art. 211, criou a figura do compromisso de ajustamento de conduta. Porém, tal compromisso era restrito a esse estatuto e não abrangia a tutela dos direitos difusos e coletivos.

Contudo, meses após o advento do mencionado estatuto, entrou em vigor, no dia 11/09/1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Lei 8.078/1990, outro importantíssimo diploma que veio a consolidar ainda mais a proteção dos direitos difusos e coletivos.

O CDC, em seu art. 113, adicionou à LACP os §§ 4°, 5° e 6° ao art. 5° da LF 7.347/85. Em relação àquele último parágrafo, o mesmo instituiu o Termo de Ajustamento de Conduta, recebendo a seguinte redação:

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.

Importante destacar, porém, que mencionado dispositivo em momento algum fora vetado, porquanto alguns doutrinadores à época levantaram essa questão. Em relação à controvérsia, o Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou acerca da controvérsia no REsp 222582/MG a seguir transcrito:

Processo Civil. Ação Civil Pública. Compromisso de acertamento de conduta. Vigência do § 6°, do art. 5°, da Lei 7.374/85, com a redação dada pelo art. 113, do CDC.

1. A referência ao veto ao art. 113, quando vetados os artigos 82, § 3º, e 92, parágrafo único, do CDC, não teve o condão de afetar a vigência do § 6º, do art. 5º, da Lei 7.374/85, com a redação dada pelo art. 113, do CDC, pois inviável a existência de veto implícito.

Por fim, vale salientar que a figura do TAC está plenamente de acordo com o art. 585, inciso VIII, do CPC, considerando-o como um título executivo extrajudicial, pelo fato de o § 6º da LACP atribuir-lhe expressamente força executiva.

Vale observar, contudo, que, quando o TAC é firmado no período em que a ACP já está em curso, a sua homologação em juízo o torna um título executivo judicial.

2.3 Natureza jurídica

Muito se discute acerca da natureza jurídica do TAC, sem que se chegue a um consenso. Como já explanado anteriormente, os direitos difusos e coletivos não podem ser transacionados, tendo-se em vista que são indisponíveis. Porém, alguns doutrinadores veem no TAC um regime jurídico típico do direito civil, entendendo, destarte, que o mesmo tem natureza de transação (FINK, 2005 *apud* AKAOUI, 2003).

Vejamos: o Código Civil, em seu art. 840, dispõe que “é lícito aos interessados prevenirem ou terminarem o litígio mediante concessões mútuas” e, em complemento, no seu art. seguinte, temos que “só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação”. Decerto, portanto, que a matéria concernente à tutela do meio ambiente não se trata do direito elencado nesses artigos, não sendo objeto de transação. Outro ponto a ser observado é que, nos direitos disponíveis, o direito material pertence às partes que podem transacionar, enquanto no TAC, por se tratar de direitos indisponíveis, estes não são de titularidade dos legitimados ativos, e sim de toda a coletividade (MOTAURI, 2005).

Por outro lado, esta é a tese que coadunamos: temos o TAC como uma espécie do gênero acordo. A transação também é espécie do gênero acordo, porém, distinta do TAC, aquela composição implica concessões mútuas, pelo fato de tratar acerca de direitos disponíveis, enquanto no TAC não há em que se falar em concessões mútuas, pelo fato de se tratar de direitos indisponíveis. É o que Akaoui (2003, p. 71) denomina de “acordo em sentido estrito”.

Machado (2007, p. 375) diz que o vocábulo “acordo” seria o mais apropriado ao TAC, em detrimento do termo “transação”, pois este, como já visto aqui, seria utilizado quando se tratasse de direi-

tos disponíveis. Desse modo, o "ajustamento" não teria o significado de transigir o cumprimento das obrigações legais. Ao Ministério é vedado fazer concessões diante de "interesses sociais e individuais indisponíveis".¹⁶

Por fim, vale salientar que a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, não admite qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação, nesses termos, demonstrando assim a natureza jurídica diversa de cada instituto.

2.4 Legitimidade

A LACP, em seu art. 5º, § 6º, dispõe que "os **órgãos públicos** legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta" (grifo nosso). O *caput* do mesmo art. define quais os órgãos legitimados para proporem a ação principal e a cautelar, de certo que estes também terão a legitimidade para firmar o TAC.

Em recente Lei (Lei nº 11.448, publicada no dia 15/01/07), foi introduzida na LACP, no rol dos legitimados, a Defensoria Pública. Dessa forma, o art. 5º ficou com a seguinte redação:

Art. 5º 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.

Vale salientar, entretanto, que as associações civis não podem firmar TAC, pois não pertencem à Administração Pública (a Lei menciona "órgãos públicos"), embora detenham legitimidade para o ajuizamento de ACP (FREITAS, 2005). Outro argumento é trazido por Akaoui (2003), no sentido de que tais entidades não estão obrigadas ao Princípio Constitucional da Publicidade do art. 37 da CF, enquanto os órgãos públicos estão. Isso traria mais segurança e efetividade ao TAC, já que o mesmo lida com direitos difusos e coletivos.

¹⁶ Art. 127, *caput*, da CF.

Da mesma forma, é de se destacar também que não podem tomar compromisso as fundações de natureza privada, os sindicatos e quaisquer entidades privadas que explorem atividades econômicas, pelo mesmo motivo apresentado no parágrafo anterior.

Com relação aos entes da Administração Pública Indireta – as autarquias, fundações de direito público, empresas públicas e sociedades de economia mista –, ainda restam discussões doutrinárias.

Com relação às autarquias e fundações, a doutrina é quase unânime quanto à legitimidade desses entes. Em sentido não unânime, destaque-se o eminente Mazzilli (2005 *apud* AKAOUI, 2003, p. 75), o qual enquadra os mencionados entes entre aqueles “legitimados sobre os quais é questionável possam tomar esses compromissos”, pois, na sua concepção, referidas pessoas não são “propriamente órgãos estatais, e sim pessoas jurídicas distintas do Estado”. Da mesma forma leciona Rodrigues (2005 *apud* Freitas, 2005, p. 96-97), quando enfatiza que a essência desses entes não os legitima a acordar em sede de direitos transindividuais.

Negando-lhes a legitimidade para firmar o TAC, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA não poderia firmar acordos, o que pode ser compreendido como um grande retrocesso à defesa do meio ambiente e uma afronta à Lei 9.605/98, pois esta traz expressamente, em seu artigo 79-A, a legitimidade dos órgãos pertencentes ao SISNAMA. Adiante, será mais bem discutida a legalidade do mencionado art., o qual foi introduzido através de medida provisória reeditada por várias vezes. Porém, não nos restam dúvidas acerca da legitimidade das autarquias e fundações públicas, por terem natureza jurídica de direito público.

Discussão mais acirrada surge em relação às empresas públicas e sociedades de economia mista. Na visão de Mazzilli (1999 *apud* AKAOUI, 2003), referidos entes não poderiam firmar TAC, porquanto não são órgãos públicos. Nessa mesma linha de raciocínio, encontra-se Rodrigues (2002 *apud* AKAOUI, 2003), ao negar-lhes legitimidade.

Em sentido oposto, admitindo sem restrições a legitimidade desses entes, Burle Filho e Martins Júnior (1996 *apud* AKAOUI, 2003) entendem que, por força do art. 173, § 1º da CF, o fato de o Estado criar e gerir o funcionamento desses entes traria legitimidade aos mesmos.

Porém, há aqueles que distinguem as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica daquelas prestadoras de serviços públicos. Essa, aliás, é a posição defendida por Akaoui (2003), ao mencionar que aquelas primeiras não teriam legitimidade por estarem mais próximas das pessoas de direito privado e não serem criadas com o intuito de atuar dentro

das atribuições conferidas ao Estado. *A contrario sensu*, as entidades que tiverem como finalidade a prestação de serviços públicos estariam legitimadas a firmar acordos extrajudiciais em matéria de direitos difusos e coletivos.

2.5 Necessidade de homologação perante o Conselho Superior do Ministério Público

Outro ponto importante a ser discutido é no sentido da necessidade de homologação perante o Conselho Superior do Ministério Público (CSMP) como condição de validade do TAC.

A discussão doutrinária surge a partir da redação do art. 9º da LACP e seus respectivos parágrafos, ao prever que o arquivamento do inquérito civil deve ser, necessariamente, revisado pelo órgão superior do Ministério Público.

Há, na doutrina, três correntes: a primeira diz respeito à necessidade de homologação do TAC pelo CSMP como condição de sua eficácia; a segunda, em sentido diametralmente oposto, considera que o TAC, ao ser celebrado, já possui força executiva imediata, independentemente de avaliação do referido Conselho; e, por último, a terceira corrente considera que tal homologação poderá ser regulamentada nas leis orgânicas dos Ministérios Públicos, bem como dos seus regimentos internos.

Em relação à primeira corrente, esta se fundamenta no art. 9º da LACP e seus parágrafos, ao prever que a promoção de arquivamento será submetida a exame e deliberação do CSMP.

Em prol daqueles que defendem essa teoria, está a possibilidade de eventuais correções do TAC firmado, assegurando, destarte, uma maior segurança no resguardo dos direitos difusos ora tutelados, uma vez que o tomador do ajuste poderá cometer alguma falha ou irregularidade, o que poderá ser corrigido por um órgão colegiado (AKAOUI, 2003).

Como ponto negativo, vemos, na prática, que o lapso temporal entre a assinatura do TAC e a sua homologação poderá demorar meses, tendo-se em vista o volume de processos que chegam ao CSMP, além dos trâmites burocráticos. Portanto, essa procrastinação poderia levar à ineficiência da proteção aos interesses tutelados, crítica esta apontada pela segunda corrente.

Outro argumento usado pela segunda corrente diz respeito ao *caput* do art. 9º da LACP, pelo qual o Ministério Público promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, uma vez convencido da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil, após esgotadas todas as diligências. Portanto, *a contrario sensu*, se o *Parquet* firmar o TAC, isso quer

dizer que o mesmo se convenceu de que a outra parte cometeu algum dano ao meio ambiente, não sendo necessária, então, a homologação do CSMP, uma vez que, pela norma, este só deveria proceder à revisão se tivesse ocorrido o arquivamento dos autos de inquérito civil ou das peças informativas.¹⁷

Por fim, e esta é a posição defendida por Vieira (2002 *apud* AKAQUI, 2003), a terceira corrente baseia-se na ideia de que seria possível a regulamentação da matéria através das leis orgânicas do Ministério Público, ou de seus regulamentos, “uma vez que se trata de definição e limites de atribuições dos órgãos da Instituição”. Porém, tal posicionamento não nos parece correto, ocorrendo, no caso em tela, uma ilegalidade das normas mencionadas, haja vista não haver previsão legal em âmbito federal nesse sentido.

2.6 Principais requisitos formais

O TAC, por constituir um título executivo extrajudicial, de acordo com o art. 585, VII, combinado com o § 6º do art. 5º da LACP, deve atender a certos requisitos que irão condicionar a sua validade e eficácia no momento de uma execução perante o Judiciário.

Desse modo, e para garantir a liquidez, certeza e exigibilidade ao título executivo, condições estas indispensáveis à sua execução, previstas no art. 586 do CPC, alguns pontos devem constar expressamente no TAC, sob pena de este ser afastado em âmbito judicial:

- Qualificação das partes – as partes envolvidas – pessoa jurídica ou física, que cometeu o ilícito ambiental e os órgãos participantes – devem ser qualificadas minuciosamente (nome completo, nacionalidade, estado civil, profissão, número de documento de identidade/CPF e domicílio). Em relação às pessoas jurídicas de direito privado, o representante deverá ser o seu proprietário, sócio-gerente ou alguém que possua poderes de direção, consoante o art. 12, VI do CPC. Os órgãos também deverão estar devidamente representados pelas autoridades que chefiam as respectivas instituições ou, caso contrário, por funcionários devidamente habilitados através de procuração com poderes especiais.¹⁸ Nesse ponto, observamos a questão da legitimidade processual, tendo em vista que, uma vez ajuizado um processo executivo, poderá este não obter sucesso por conta da ilegitimidade de alguma das partes.

- Objeto – deve ser descrito resumidamente, objetivamente, demonstrando qual é a finalidade do TAC, fixando o lugar do dano

¹⁷ Essa é a posição predominante entre os Conselhos Superiores.

¹⁸ Na prática, isso é o que acontece na maioria dos TAC firmados no Ministério Público de Pernambuco.

e estabelecendo que o poluidor irá se adequar às obrigações estabelecidas no referido instrumento.

- Descrição da situação lesiva – o órgão tomador do ajuste deverá descrever minuciosamente o dano ambiental. Nesse ponto, lembra Akaoui (2003), o órgão tomador também deverá inserir, expressamente, que o poluidor ajustante admite a ocorrência do fato lesivo. Isso evitará que, em sede de execução, o executado em sede de embargos do devedor discuta acerca da materialidade do fato.

- Fixação das obrigações – é de máxima importância que sejam fixadas todas as obrigações – de não fazer, traduzindo-se na imediata paralisação da atividade ilícita, seja ela atual ou iminente; de fazer, sendo estas relacionadas à recuperação do ambiente degradado; e de dar, consistindo na indenização acerca dos danos irreparáveis –, todas bem detalhadas, incluindo os **prazos**, o **modo de execução** e o **lugar**, fatores estes que garantem a certeza e liquidez do título. Importante salientar, em relação aos prazos, que estes poderão ser alterados através de aditamentos ao TAC, eventualmente, se por motivos extraordinários não foi possível a realização de alguma das obrigações. Vale ressaltar que tal adimplemento só será possível se não houver culpa *stricto sensu* por parte do infrator (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005).

- Sanções em caso de inadimplemento – outro ponto fundamental do TAC, previsto inclusive na LACP, é o estabelecimento de cominações para o caso do não cumprimento das obrigações assumidas pelo infrator. Tais sanções independem das infrações penais e administrativas que por ventura venham a ocorrer. Conforme Nascimento (2006), vale destacar também que essas cominações devem ser gravosas o bastante para compelir o poluidor a executar as obrigações assumidas, “não tendo a multa fixada caráter compensatório, e sim cominatório, pois nas obrigações de fazer ou não fazer normalmente mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor que o correspondente econômico”, de acordo com a Súmula 23 do CSMP/SP.

- Acompanhamento – a execução das medidas deve ser acompanhada pelos órgãos ambientais competentes, não restringindo em hipótese alguma o Poder de Polícia inerente desses órgãos, nem impedindo a sua atuação.

- O TAC como título executivo extrajudicial – deverá constar, apesar de não ser estritamente obrigatório (pois esse instrumento por si só já representa um título executivo extrajudicial), que a inexecução, mesmo que parcial, de qualquer de suas cláusulas acarretará sua execução judicial, independentemente das demais normas penais, cíveis e administrativas.

• O foro de eleição – deverá ser o do local do dano por força do art. 2º da LACP, “cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

A respeito do item “Qualificação das partes”, surge na doutrina discussão acerca da necessidade da assinatura de duas testemunhas para a validade do Termo. Apesar da predominância de entendimento doutrinário e jurisprudencial em sentido de que não há essa necessidade, tal dúvida é levantada ante a análise do art. 585, inc. II do CPC. Contudo, esclarece Nery Júnior e Andrade Nery (2003, p. 1323, grifo nosso):

A norma atribui eficácia executiva ao compromisso de ajustamento de conduta, podendo aparelhar execução por quantia certa e/ou execução específica de obrigação de fazer ou não fazer (CPC 585 VII). É **dispensável** o comparecimento de testemunhas a esse compromisso, sendo suficiente que dele conste as assinaturas dos interessados e da entidade legitimada para que se caracterize como título executivo extrajudicial. Nesse sentido: STJ, 4ª T., REsp 213947, rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar.

Apesar de ser pacífico na doutrina e na jurisprudência que não há a necessidade da assinatura de duas testemunhas, Akaoui (2003) expõe que os órgãos públicos, sempre que possível, devem buscar a assinatura de duas testemunhas, para que não haja absurdas alegações posteriores, tal como a coação, entre outras.

Outro ponto discutido na doutrina é acerca da necessidade da intervenção do Ministério Público como *custos legis* nos TAC firmados por outros órgãos legitimados. Akaoui (2003) defende a ideia de que o Ministério Público deverá estar presente, ainda que como anuente do compromisso, por força do § 1º do art. 5º da LACP, o qual determina que, se o Ministério Público não atuar como parte na ACP, deverá intervir obrigatoriamente como fiscal da lei. Isso traria uma maior segurança à coletividade nos resguardos dos seus interesses.

Porém, há autores que defendem a independência dos órgãos para firmarem TAC, não havendo a necessidade de o Ministério Público intervir no ajustamento de conduta (PROENÇA, 2001 *apud* AKAOUI, 2003; CARVALHO FILHO, 1995 *apud* FREITAS, 2005). Também há uma corrente que justifica a não intervenção ministerial, tendo em vista que o TAC não faz coisa julgada material, o que não impediria que o órgão tomador viesse a exigir novas obrigações posteriormente, o que não ocorreria no caso de ação judicial, por força do art. 474 do CPC.

A respeito da indicação da destinação das quantias em dinheiro, esta deverá obedecer ao que dispõe o art. 13 da LACP:

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

Como dito anteriormente, entre as cominações previstas, estão as indenizações em dinheiro e as multas pecuniárias em razão do descumprimento das obrigações assumidas pelo poluidor. Estas quantias devem ter destinação específica e serão obrigatoriamente aplicadas na reconstituição dos bens degradados. Essa determinação é prevista expressamente no caso de obtenção de condenações pecuniárias em sede de ACP, mas é pacífico o entendimento de que tal previsão se estenda aos TAC (AKAOUI, 2001; MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005).

A explicação para tal fundamento baseia-se nos seguintes argumentos:

- O TAC foi incluso na LACP, posteriormente, através do CDC, e, àquele tempo, o legislador não se ateve em atualizar a redação do art. 13 da LACP;

- Tanto o TAC quanto a ACP têm origem numa lesão a um bem de interesse difuso e ambos têm como objetivo a recuperação integral do dano causado;

- E, por fim, deve haver uma interpretação sistemática da lei, inter-relacionando os seus instrumentos (MILARÉ; SETZER; CASTANHO, 2005).

A nível federal, tivemos a regulamentação do fundo que trata o art. 13 da LACP, através do Decreto 1.306/94, e, posteriormente, tivemos a edição da Lei 9.008/95, que cria o Conselho Federal de que trata o mencionado dispositivo.

Dita lei, publicada em 1995, dispõe que o Fundo de Defesa de Direitos é composto pelas receitas:

- das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da LACP;

- das multas e indenizações decorrentes da violação aos interesses não individuais dos consumidores e dos portadores de deficiência;

- das multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica;

- dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

- de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

- de outras receitas que vierem a ser destinadas pelo Fundo.

Sobre a destinação desses valores, precipuamente devem ser aplicados na recuperação do bem lesado, ressarcindo a sociedade pelos danos causados. Porém, há casos em que tal restituição ao estado anterior não é possível, circunstância em que a indenização equivalente deverá ser revertida em algum benefício voltado ao meio ambiente.

Milaré, Setzer e Castanho (2005) tecem duras críticas ao § 3º do art. 1º da Lei 9.008/95. Referido dispositivo autoriza que tais verbas possam ser aplicadas na modernização administrativa de órgãos públicos. A sua aplicação diversa estaria desvirtuando a *mens legis* da LACP, além de não estar conforme a CF, notadamente em relação à obrigatoriedade de licitação para adquirir bens e/ou serviços (art. 37, XXI), além de que o aparelhamento dos órgãos públicos é dever do Estado. Portanto, a sociedade sairia prejudicada em relação à reparação do meio ambiente e tal fundo acabaria por arcar com responsabilidades distintas da sua.

Tal aplicação, que, aliás, vem ocorrendo na prática, já foi alvo de pronunciamento de sua ilegalidade pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em relação à conversão de multas no fornecimento de bens e serviços procedida pela gerência do IBAMA do Paraná.¹⁹

Contudo, nada obsta que, no caso de não poder ser feita a recuperação do bem lesado, o TAC preveja outras compensações que sejam revertidas em benefício do meio ambiente e da coletividade, tais qual a criação de parques e áreas verdes, o reflorestamento em pontos diversos, o fomento de programas de educação ambiental, entre outras.

Por fim, a todo TAC é necessário que se dê publicidade, pois como um ato administrativo deve obedecer aos princípios gerais contidos na nossa Carta Magna (art. 37), entre eles o da Publicidade, sendo este fundamental para que a sociedade, bem como os demais órgãos e entidades voltados à proteção do meio ambiente, possa tomar conhecimento do TAC e fiscalizá-lo, resguardando assim os direitos pertencentes a toda a coletividade.

Importante ensinamento nesse sentido é trazido por Moraes (1998, p. 285):

A publicidade se faz pela inserção do ato no *Diário Oficial* ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

¹⁹ Ac. 275/2004 – Plenário – Proc. 003.788/2003-6. Disponível em: <http://contas.tcu.gov.br>. Acesso em: 3 set. 2007.

Vale salientar que a falta de publicidade ao TAC, assim como nos demais atos da administração, pode, inclusive, gerar ato de improbidade administrativa, de acordo com o art. 11, inc. IV da Lei 8.429/92 – LIA (“negar publicidade aos atos oficiais”), pelo fato de o administrador agir ou omitir-se de modo a ferir um dos princípios constitucionais (AKAOUI, 2003).

2.7 Efeitos decorrentes

Em primeiro lugar, trazemos à baila a discussão acerca da possibilidade do ajuizamento de uma ACP quando se tem um TAC firmado por um dos entes legitimados.

A corrente majoritária é no sentido de que, uma vez firmado o TAC, isso impedirá a propositura de uma ACP em relação às cláusulas avençadas. Tal corrente baseia-se no fato de que o TAC é um título executivo extrajudicial; faltaria interesse de agir em se tratando de uma ACP que tivesse o mesmo fim, devendo esta ser extinta sem julgamento do mérito, com base no art. 267, inc. VI do CPC (Akaoui, 2003).

Câmara (2007) salienta que o interesse de agir será verificado quando estiverem presentes dois elementos, a saber, a “**necessidade** da tutela jurisdicional” e a “**adequação** do provimento pleiteado”, sendo certo que não estaria presente ao caso em comento a necessidade de se ajuizar uma ACP, tendo-se em vista que o título executivo poderá ser exigido em juízo com o mesmo fim.

A mesma consequência haverá em se tratando de ACP já em curso, ocorrendo, destarte, carência superveniente e a consequente extinção do feito sem a resolução do mérito.

Vale salientar que a eventual execução do TAC poderá ser efetuada por qualquer legitimado, mesmo que este não tenha figurado no ajustamento de conduta, pois o interesse da coletividade deve ser posto em primeiro plano, devendo, portanto, os legitimados previstos no art. 5º da LACP procederem à execução do título em caso de descumprimento por parte do poluidor, resguardando, dessa forma, o direito da coletividade (AKAOUI, 2003).

Como exceção, entendemos cabível o ajuizamento da ACP quando for necessária a reparação ou supressão de cláusula que não esteja de acordo com o interesse difuso ou coletivo. Se o ente legitimado entender que tal termo é nulo, a ação cabível será a anulatória e não a rescisória, pois se anula o ato jurídico, e não a sentença judicial.

Como segundo efeito decorrente, temos que a celebração do TAC não exime o poluidor das demais responsabilidades originadas pelo dano ambiental. A CF em seu art. 225, § 3º estabelece

uma tríplice responsabilidade ambiental, autônomas entre si. Portanto, ao se firmar um TAC, este abrangerá somente a responsabilidade civil do agente, mas não excluirá as eventuais infrações penais e administrativas.

Por fim, o TAC irradia efeitos *intra partes*, diferentemente da ACP, que possui efeitos *erga omnes*. O ente que firmar o ajustamento deverá incluir cláusula que contenha previsão expressa de eventual transferência de obrigações ao sucessor acaso o empreendimento seja alienado.

2.8 Descumprimento do TAC

O TAC, como visto anteriormente, é uma espécie do gênero acordo e, assim sendo, poderá ser invalidado, rescindindo, revisado ou executado, a depender do caso em concreto.

Primeiramente, no caso da invalidação, também chamada de anulação, esta coaduna-se com a ideia de *invalidade* do ato. Este fica eivado de vícios na sua origem, pois está em desconformidade com a lei. Portanto, seus efeitos operam *ex tunc*, ou seja, a partir do firmamento do TAC (DI PIETRO, 2001).

Com base na autotutela da Administração Pública, esta poderá anular os seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais.²⁰ A anulação também poderá ser feita a partir da apreciação do Poder Judiciário, por qualquer interessado, através de ações ordinárias e especiais, bem como dos remédios constitucionais cabíveis.

Uma vez firmado o TAC, o tomador das obrigações poderá *rescindi-lo*, como nos atos jurídicos em geral, através da devida ação anulatória.

Há vezes, porém, que o descumprimento de alguma obrigação foge à órbita de atuação do órgão tomador do compromisso e o compromissado. Desta feita, tem-se observado na prática a *revisão* de algum ajustamento, através de aditamentos, tendo-se em vista que tal acontecimento ocorreu por vontade alheia do compromissado (ex. caso fortuito, força maior, fatos que dependam de terceiros). Verificando-se que não houve desídia ou má-fé, é plenamente possível e viável a revisão das cláusulas com o estabelecimento de novas cláusulas.

Por fim, caso ocorra o descumprimento de alguma obrigação, por culpa exclusiva do infrator, os órgãos públicos legitimados, inclusive aqueles que não participaram diretamente do TAC, deverão ajuizar a devida ação executória para compelir o poluidor a realizar o acordado, devendo, nesse momento, serem cobrados

²⁰ Ver Súmulas 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

os dias de multa pelo atraso, mais as eventuais sanções para o caso de descumprimento, fora a obrigação de fazer ou deixar de fazer algo.

Em relação à competência em sede de execução da tutela coletiva, não há norma expressa que determine tal atribuição, salvo em se tratando de direitos individuais homogêneos, o que não se aplica no caso em tela, pois o meio ambiente, como visto nos capítulos iniciais, está no âmbito dos direitos difusos.

Akaoui (2003), por sua vez, defende a aplicação integrativa entre o CDC e a LACP, respectivamente em seus arts. 98, § 2º, inc. II (CDC) e art. 2º (LACP), sendo, destarte, o juízo competente aquele onde foi ajuizada a ação condenatória, aplicando-se também essa regra ao título executivo extrajudicial ora em estudo.

Como já visto, a legitimidade para a execução do título poderá ser feita por qualquer legitimado (art. 5º da LACP), inclusive se o ente não fez parte do ajustamento de conduta, pois o que se tem em vista é o resguardo do interesse da coletividade. Akaoui (2003) vai mais longe: defende que as associações civis (apesar de não poderem firmar TAC) detêm legitimidade para a execução do título, pois estariam legitimadas a propor ACP, bem como executar os títulos judiciais provenientes dessa ação. Ademais, deve-se levar em conta que os direitos ora tutelados são difusos, sendo, dessa forma, indivisíveis e indisponíveis. Mais uma vez, é ressaltado que o interesse social deverá prevalecer.

Vale destacar que, quando o ministério Público intervém no ajustamento, deverá, obrigatoriamente, propor a execução do TAC se descumprida alguma obrigação constante do mesmo. Tal entendimento dá-se por conta da obrigatoriedade da propositura da ACP pelo *Parquet* quando estejam presentes os requisitos para tal. Conforme Akaoui (2003, p. 167), “a execução do compromisso de ajustamento de conduta, que por ele tenha sido firmado, também é obrigatória, posto que esse título substitui a sentença condenatória que deixou de ser obtida em face da possibilidade de obtenção das mesmas obrigações de maneira acordada”.

Por fim, o mencionado autor defende que o ente legitimado que for omissivo, dolosa ou culposamente, poderá vir a responder pelo crime previsto no art. 68 da Lei 9.605/98²¹, bem como tal inércia poderá configurar ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração Pública, no caso específico, retardando ou deixando de praticar, indevidamente, ato de ofício.

²¹ “ Art. 68. Deixar, aquele que tiver o dever legal ou contratual de fazê-lo, de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental:
Pena - detenção, de um a três anos, e multa.”

2.9 Principais vantagens da celebração do TAC

De Mio (2005 *apud* DE MIO; FERREIRA FILHO; CAMPOS, 2005, p. 94) elaborou didática tabela, na qual são abordadas as principais vantagens da celebração do TAC em detrimento de se buscar a tutela dos bens difusos por via judicial (ACP):

Aspecto Avaliado	Abordagens para Resolução de Conflitos Ambientais	
	Tradicional (IC e ACP)	Alternativa (IC e TAC)
Paradigma	Ganhar-perder.	Ganhar-ganhar.
Resolução do Conflito	Com intervenção do Poder Judiciário; Sem negociação prévia.	Sem intervenção do Poder Judiciário; Com negociação prévia.
Instrumento de resolução do conflito	Ação e processo judicial.	Inquérito civil.
Resultado	Sentença judicial.	TAC.
Tipo de solução	Imposta pelo juiz.	Construção de consenso.
Características	Desencorajamento, sofrimento; Morosidade; Custos mais elevados; Grande resistência na resolução do conflito; Sem antecipação ao dano; Ineficiência comprovada.	Comprometimento, conscientização; Agilidade; Custos menos elevados; Pequena resistência na resolução do conflito; Possibilidade de antecipação; Eficiência comprovada.
Em comum	Complexidade do tema.	Complexidade do tema.

Inegável, pois, as vantagens trazidas pelo Termo de Ajustamento de Conduta, principalmente no tocante à celeridade que tal procedimento proporciona. Já os processos judiciais, porquanto a Justiça encontra-se abarrotada de processos, demoram vários anos e, por muitas vezes, não chegam a uma solução eficaz, pois o dano já havia chegado a proporções em que não mais poderia haver uma alternativa de recompor o *status quo ante* que se pretendia. Akaoui (2003, p. 105) resume essa ideia da seguinte forma:

obtendo-se o ajustamento da conduta do degradador do meio ambiente ou daquele que está na iminência de degradá-lo, rapidamente, evita-se a conhecida morosidade que os processos judiciais têm sofrido, permitindo-se uma mais eficiente proteção ambiental.

Importante observação é trazida por Mateo (1998 *apud* FREITAS, 2005, p. 86):

A defesa do meio ambiente e da natureza exige freqüentemente contar com instrumentos processuais que possibilitem uma intervenção judicial ágil e preventiva, que a implique na ampliação da receptividade do direito a novos valores assumidos pelas sociedades modernas.

Em relação à eficácia dos TAC, estes obtêm sucesso por diversos motivos. Um deles é que são negociados com a presença do causador do dano e com a anuência deste, podendo o empreendedor saber exatamente os impactos financeiros que irá sofrer e, deste modo, planejar a melhor forma de execução das ações a serem realizadas, bem como de eventuais pagamentos de compensações ambientais.

Fink (2001 *apud* AKAOUI, 2003, p. 107) aponta as seguintes vantagens ao empreendedor: “consciência da realização do possível; assunção voluntária e consciente da obrigação; aprendizado ambiental; preservação da imagem e da marca da empresa; custos; prazos”, entre outras.

2.10 Termo de Ajustamento de Conduta Preliminar

O Termo de Ajustamento de Conduta Preliminar (TACp) surgiu a partir de casos práticos observados no Ministério Público do Estado de São Paulo. Muitas vezes, havia o interesse deste em tomar o compromisso do poluidor, sem, contudo, encerrar as investigações. Tal instrumento foi regularizado institucionalmente através da Súmula nº 20 do Conselho Superior do referido *Parquet* estadual. Tal instrumento possui natureza acautelatória, não se afastando do TAC previsto na LACP, constituindo também um título executivo extrajudicial.

O TACp poderá igualmente ser firmado pelos demais órgãos legitimados do TAC, através de seus processos administrativos internos, e terá como objeto a viabilidade de obter de forma mais rápida e acautelatória medidas que visem à tutela do bem ambiental, sem que haja o encerramento das investigações preliminares pelo ente.

Por fim, segundo Akaoui (2003), o ajustamento preliminar ensinaria a carência superveniente de uma ACP já ajuizada, total ou parcialmente e impediria a propositura de nova ACP que tratasse das mesmas cláusulas avençadas no termo.

2.11 Compromisso de Ajustamento de Conduta – CAC (Lei 9.605/98)

Neste ponto, traremos à discussão o Compromisso de Ajustamento previsto na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), tema pouco discutido pela doutrina e muitas vezes confundido com o TAC previsto na LACP.

2.11.1 Conceito

É o instrumento previsto na Lei dos Crimes Ambientais, semelhante ao TAC previsto na LACP, constituindo-se em título executivo extrajudicial, porém com algumas peculiaridades que serão abordadas mais à frente.

2.11.2 Previsão legal

O CAC foi inserido na Lei 9.605/98, primeiramente, a partir da Medida Provisória nº 1.710/98, com a inclusão do art. 79-A. Ao longo do tempo, a referida Medida Provisória foi reeditada diversas vezes. Até a conclusão deste trabalho, a atual redação dada ao mencionado art. é a seguinte:²²

Art. 79-A. 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.

§ 1º O termo de compromisso a que se refere este artigo destinar-se-á, exclusivamente, a permitir que as pessoas físicas e jurídicas mencionadas no *caput* possam promover as necessárias correções de suas atividades, para o atendimento das exigências impostas pelas autoridades ambientais competentes, sendo obrigatório que o respectivo instrumento disponha sobre:

I - o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais;
II - o prazo de vigência do compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com possibilidade de prorrogação por igual período;

²² Redação dada pela Medida Provisória nº 2.163-41 de 23/08/2001.

III - a descrição detalhada de seu objeto, o valor do investimento previsto e o cronograma físico de execução e de implantação das obras e serviços exigidos, com metas trimestrais a serem atingidas;

IV - as multas que podem ser aplicadas à pessoa física ou jurídica compromissada e os casos de rescisão, em decorrência do não-cumprimento das obrigações nele pactuadas;

V - o valor da multa de que trata o inciso IV não poderá ser superior ao valor do investimento previsto;

VI - o foro competente para dirimir litígios entre as partes.

§ 2º No tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, envolvendo construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, a assinatura do termo de compromisso deverá ser requerida pelas pessoas físicas e jurídicas interessadas, até o dia 31 de dezembro de 1998, mediante requerimento escrito protocolizado junto aos órgãos competentes do SISNAMA, devendo ser firmado pelo dirigente máximo do estabelecimento.

§ 3º Da data da protocolização do requerimento previsto no § 2º e enquanto perdurar a vigência do correspondente termo de compromisso, ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação de sanções administrativas contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado.

§ 4º A celebração do termo de compromisso de que trata este artigo não impede a execução de eventuais multas aplicadas antes da protocolização do requerimento.

§ 5º Considera-se rescindido de pleno direito o termo de compromisso, quando descumprida qualquer de suas cláusulas, ressalvado o caso fortuito ou de força maior.

§ 6º O termo de compromisso deverá ser firmado em até noventa dias, contados da protocolização do requerimento.

§ 7º O requerimento de celebração do termo de compromisso deverá conter as informações necessárias à verificação da sua viabilidade técnica e jurídica, sob pena de indeferimento do plano.

§ 8º Sob pena de ineficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato.

O Decreto 3.179/99 regulamenta a matéria. Destaque-se o seu art. 60, o qual recebe inúmeras críticas²³ quanto à sua aplicabilidade,

²³ Os doutrinadores afirmam que tal medida incentiva o empreendedor a poluir, uma vez que este poderá, posteriormente, obter imensa redução do valor da multa, considerada por uns como uma verdadeira anistia da pena pecuniária sofrida. Seria como se houvesse, em um exemplo esdrúxulo, uma redução prevista para quem cometesse um homicídio – o caráter sancionatório da pena desapareceria quase que por completo, e o homicida não iria levar em conta uma futura sanção determinada pelo Estado, aumentando, destarte, o número de homicídios.

porquanto prevê uma redução de 90% do valor da multa aplicada se cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo infrator no CAC:

Art. 60. As multas previstas neste Decreto podem ter a sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental.

§ 1º A correção do dano de que trata este artigo será feita mediante a apresentação de projeto técnico de reparação do dano.

§ 2º A autoridade competente pode dispensar o infrator de apresentação de projeto técnico, na hipótese em que a reparação não o exigir.

§ 3º Cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo infrator, a multa será reduzida em noventa por cento do valor atualizado, monetariamente.

§ 4º Na hipótese de interrupção do cumprimento das obrigações de cessar e corrigir a degradação ambiental, quer seja por decisão da autoridade ambiental ou por culpa do infrator, o valor da multa atualizado monetariamente será proporcional ao dano não reparado.

§ 5º Os valores apurados nos §§ 3º e 4º serão recolhidos no prazo de cinco dias do recebimento da notificação.

2.11.3 Apontamentos e críticas ao art. 79-A da Lei 9.605/98

A princípio, verificamos de plano uma diferença em relação ao TAC: a questão da legitimidade – o *caput* do art. 79-A dispõe que 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” podem firmar o CAC. Dessa forma, observa-se que não há a legitimação do Ministério Público. Entretanto, tal órgão tem o poder-dever de fiscalizar esses compromissos, tendo em vista suas atribuições legais e o interesse público, o qual deverá estar sempre em primeiro plano.

Entre os legitimados, a lei refere-se, a nível federal, ao IBAMA e, a níveis estaduais e municipais, às Secretarias Estaduais e Municipais, respectivamente, dentro de suas atribuições voltadas à proteção do meio ambiente.

Outro ponto a ser questionado é o concernente à constitucionalidade da Medida Provisória supracitada. Como sabido, a CF, em seu art. 62, *caput*, traz os requisitos necessários a este modelo normativo, quais sejam, a *relevância* e a *urgência* da providência de competência atribuída ao Presidente da República.

Neste ponto, importante destacar a ilustre lição do mestre Mello (2004, p. 120):

Com efeito, as características assinaladas revelam que as medidas provisórias não são uma alternativa aberta ao Executivo para obter a regulação de matérias que desdenhe submeter ao Legislativo pelo procedimento normal, ou seja, valendo-se do poder de iniciativa das leis que lhe confere o art. 61[...].

[...] Por serem, como visto, excepcionais, efêmeras, precárias, suscetíveis de perder a eficácia desde o início e cabíveis apenas ante questões relevantes que demandem urgente suprimento, é óbvio que só podem ser expedidas quando (a) situação muito grave reclame providências imediatas, que tenham que ser tomadas incontinenti [sic], pena de perecimento do interesse público que devem suprir, e (b) a natureza da medida seja compatível com a fragilidade inerente ao seu caráter efêmero e precário.

Muitos doutrinadores apoiam a ideia da inconstitucionalidade dessa norma e a criticam, bem como diversos entes²⁴, sendo, inclusive, tema de carta aberta ao ex-Presidente da República, Dr. Fernando Henrique Cardoso, intitulada “A Saúde dos Brasileiros e o Meio Ambiente em Primeiro Lugar”, a qual expõe:

3 – De maneira absolutamente injustificável, a Medida Provisória presenteia duplamente os poluidores. Primeiro, com uma ‘moratória’ que pode ir até o ano 2008, ano em que a legislação ambiental estará valendo para todos. Segundo, com uma ampla e generosa ‘anistia’ de todas as sanções – em especial as pecuniárias – aplicadas contra as empresas que, com a Medida Provisória, não mais podem ser ‘executadas’. Tanto uma como a outra levam à completa desmoralização do sistema legal de proteção ambiental no nosso País, punindo, ademais, de modo cruel, as empresas que cumpriram suas obrigações ambientais, instalando equipamentos antipoluição e pagando eventuais multas lavradas (BRASIL, 1998, p. 249).

Porém, em sentido diverso, há doutrinadores que opinam pelo contrário. Agrelli (1999) entende que os requisitos ensejadores da Medida Provisória estariam presentes, uma vez que, com a vigência da Lei dos Crimes Ambientais, era urgente e relevante que o governo adotasse uma medida que viabilizasse às pessoas físicas e jurídicas de todo o país se ajustar à nova legislação, tendo em vista todo o comprometimento socioeconômico que uma omissão poderia causar na sociedade. Em que pese essa opinião isolada, essa não deve ser a ideia adotada.

²⁴ Entre os referidos entes, assinaram o documento: Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente, Associação dos Magistrados Brasileiros, Conselho Nacional dos Procuradores da República e Confederação Nacional do Ministério Público.

Encontra-se, no STF, a ADin 2083, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores, Partido Verde e Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.²⁵ Em sede de medida cautelar, foi dado o seguinte voto pelo Ministro Moreira Alves:

De outra parte, o mesmo não ocorre com alguns dos fundamentos da argüição de inconstitucionalidade dessa norma com relação aos empreendimentos e às atividades novos, e, portanto, não abarcados por esse tratamento de transição para ajustamento à Lei 9.605/98, que se me afiguram relevantes, tendo em vista, principalmente os fins a que visa o artigo 225 da Constituição e o princípio constitucional do devido processo legal em sentido material (que é o concernente à proporcionalidade e razoabilidade da norma), uma vez que, quanto a este, a admissão desse termo de compromisso é utilizável, sem limitação, a qualquer tipo de infração ainda que gravíssima, como a que dará margem à demolição da obra ou a que dará ensejo à suspensão total das atividades.

Em 03/08/2000 o Tribunal decidiu a referida cautelar, por unanimidade, da seguinte maneira:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, conheceu, em parte, da ação e, nessa parte, por maioria, deferiu parcialmente a medida cautelar para, dando ao ato normativo atacado - hoje Medida Provisória nº 1949-25, de 26 de junho de 2000 - interpretação conforme à Constituição, suspender, ex nunc e até final do julgamento desta ação, a eficácia dele fora dos limites da norma de transição e, portanto, no tocante à sua aplicação aos empreendimentos e atividades que não existiam anteriormente à entrada em vigor da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, vencido, em parte, o Senhor Ministro Marco Aurélio, que concedia integralmente a cautelar. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 03.8.2000.

Por fim, em relação ao CAC, este, de acordo com o § 3º do art. 79-A, irá suspender aplicação de sanções administrativas contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado. Alguns advogados, em sede de *habeas corpus*, têm levantado o argumento de que, uma vez suspendendo a aplicação dessas sanções em sede administrativa, estaria também extinguindo a punibilidade do agente e impedindo a propositura da ação criminal, tendo, inclusive, a 3ª

²⁵ Tal ADin encontra-se conclusa ao relator desde a data de 12/03/2007 em consulta realizada no site do STF, às 23h52 do dia 20/09/2007 (<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2083&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>).

Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidido a favor dessa tese, manifestando-se no sentido de que o “ajustamento de conduta perante o Ministério Público, visando regularizar a situação, configura ausência de justa causa à ação penal”.²⁶

Porém, tal argumentação é completamente desprovida de fundamentação, porque, nessa decisão ímpar, o ajustamento foi realizado pelo Ministério Público, o que, por si só, já descarta o CAC previsto no art. 79-A, porquanto os órgãos legitimados são aqueles que compõem o SISNAMA, o que o *Parquet* não o perfaz.

Segundo, há de se destacar na independência e entre as instâncias administrativa, cível e penal. Tal dispositivo menciona apenas a primeira destas, ou seja, a administrativa.

Terceiro, porque não se pode transacionar acerca de crimes ambientais senão nos casos expressos em que a Lei 9.099/95 determina – pena máxima não superior a dois anos. Afora esse caso, não poderá o mesmo ser objeto de transação penal. De tal modo é o caso da suspensão condicional da pena, prevista no art. 77 do Código Penal, aplicada nos casos em que a execução da pena não seja superior a dois anos.²⁷

Quarto, porque, como sabido, tal artigo foi incluso através de Medida Provisória, e tal instrumento não pode versar, entre outros assuntos, “sobre matéria relativa a direito penal”, conforme vedação expressa do art. 62, § 1º, “b” da CF.

A boa jurisprudência vem se manifestando da seguinte maneira:²⁸

[...] os fatos têm existência jurídico-penal própria, independente de suas repercussões cíveis, onde as medidas legais de retificação ou recuperação das características ambientais da área afetada têm fundamentos próprios e independentes das consequências de ordem penal aplicáveis.

No mesmo sentido:²⁹

[...] o fato de o indiciado ter firmado compromisso com o Ministério Público e a FATMA para a regularização do loteamento às normas ambientais, evidentemente realizado na esfera administrativa, apesar de relevante, não justifica o trancamento da ação penal. Outros ele-

²⁶ *Habeas corpus* n° 1.0000.04.410063-4/000(1).

²⁷ Tal artigo elenca outros requisitos necessários à suspensão condicional da pena, mas não vem ao caso discuti-los neste trabalho.

²⁸ *Habeas corpus* 423.283.3/6-00, da 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo.

²⁹ Inquérito 99.021.393-5, da 2ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

mentos dos autos podem autorizar a acusação e, como se sabe, em decorrência da separação dos Poderes, as jurisdições administrativa e criminal são autônomas e distintas.

Portanto, a Jurisprudência corrobora que não há a extinção da punibilidade do agente, quando este firma um ajustamento de conduta, bem como confirma que as instâncias cível, penal e administrativa são independentes entre si.

Conclusão

O meio ambiente vem sofrendo degradações exorbitantes e, se não houver uma efetiva conscientização e educação dos povos, além de vontade política, as próximas gerações estarão fadadas a ter uma péssima qualidade de vida, chegando ao extremo de o globo entrar num verdadeiro colapso.

No presente trabalho, foi realizada uma abordagem acerca da tutela dos direitos denominados de “terceira geração”, aqueles assim considerados levando-se em conta a sua transindividualidade, em que o direito não pertence a um indivíduo, ou a um Estado, isoladamente, e sim a toda a coletividade. Especificamente, este direito difuso resguardado foi o concernente ao meio ambiente.

Entre os meios processuais utilizados visando à tutela ambiental (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Ação Declaratória de Constitucionalidade, Ação Direta de Inconstitucional por Omissão, Mandado de Injunção, Mandado de Segurança Coletivo, Ação Civil Pública, Inquérito Civil e Recomendação Ministerial), foi objetivo deste trabalho analisar a eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), instrumento de atuação extrajudicial, com força de título executivo, previsto pelo § 6º do art. 5º da Lei 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP) –, parágrafo este incluso na referida lei através do art. 113 do Código de Defesa do Consumidor no início da década de 90.

Foram analisados os principais aspectos desse instrumento, visando a demonstrar que o TAC, quando realizado almejando ao seu verdadeiro fim – qual seja, compelir o empreendedor a fazer ou deixar de fazer algo prejudicial ao meio ambiente, bem como reparar as lesões já ocasionadas –, tem obtido uma relevante efetividade, tendo-se em vista as suas características peculiares, entre elas, se constituir um modo célere, o que o diferencia dos procedimentos judiciais comuns, que podem durar mais de uma década, sem que se haja uma solução definitiva, além de terem elevados custos aos cofres públicos.

Além do TAC previsto na LACP, também foi explanada a figura do Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC), previsto no art. 79-A da Lei 9.605/98 – Lei dos Crimes Ambientais –, artigo este inserido através de Medida Provisória, o que gerou, decerto, inúmeras críticas por parte da doutrina.

Também foi exposto o trabalho do Ministério Público, ente independente, que atua na tutela dos direitos difusos e na correta aplicação da lei.

O ideal, entretanto, seria uma maior fiscalização para que não houvesse o dano ambiental, pois, apesar de toda a compensação (que ainda é irrisória, incapaz e insuficiente de reparar a degradação ambiental ocorrida), a natureza não voltará ao *status quo ante*, situação esta que ocorre na maioria dos danos causados ao meio ambiente.

É fundamental a educação e a conscientização de que o bem jurídico protegido – no caso em tela, o meio ambiente – é um bem indisponível de interesse coletivo e a sua preservação é o meio mais adequado para que se alcance o fim desejado: o respeito à vida.

Referências

- AGRELLI, Vanusa Murta. O termo de compromisso de ajustamento de conduta do empreendedor à luz da Medida Provisória 1.710-6/99. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 4, n. 15, p. 103-113, jul.-set. 1999.
- AKAOU, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BRASIL. Ministério Público. A Saúde dos Brasileiros e o Meio Ambiente em Primeiro Lugar. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 3, n. 12, p. 249, out./dez. 1998.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. v. I.
- DE MIO, Geisa Paganini; FERREIRA FILHO, Edward; CAMPOS, José Roberto. Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta para Resolução de Conflitos Ambientais. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 39, p. 92-101, jul.-set. 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito Penal Ambiental e Reparação do Dano**. São Paulo: RT, 2005.
- 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.
- LÔBO, Marta Carolina Fabel. A Tutela Inibitória contra a Administração Pública na Defesa do Meio Ambiente. In: Andreas J. Krell. **A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo**. Rio de Janeiro: Lumen

Juris, 2005. p. 1-73 (Coleção: Direito e Racionalidade no Mundo Contemporâneo).

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. Notas sobre o compromisso de ajustamento de conduta. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental, 7, 2003, São Paulo. p. 571 a 576.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Edis; 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 7.347/1985. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 10, n. 38, p. 9-22, abr.-jun. de 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

NASCIMENTO, Mércia Karine Oliveira. **A Eficácia da Aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta: A Experiência com a Fábrica Portela**. 2006. Monografia de Conclusão do Curso de Direito – Faculdade Pernambucana, Recife, 2006.

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante**. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: RT, 2003.

SAROLDI, Maria José Lopes de Araújo. **Termos de Ajustamento de Conduta na Gestão dos Resíduos Sólidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SOUZA, Motaury Ciochetti de. **Ação Civil Pública e Inquérito civil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.