

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA  
REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL NA PROPRIEDADE RURAL**

Rodrigo Prado Alves

Presidente Prudente/SP  
2008

**FACULDADES INTEGRADAS  
“ANTÔNIO EUFRÁSIO DE TOLEDO”**

FACULDADE DE DIREITO DE PRESIDENTE PRUDENTE

**A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA  
REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL NA PROPRIEDADE RURAL**

Rodrigo Prado Alves

Monografia apresentada como requisito parcial de Conclusão de Curso para a obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof.Ms. Sandro Marcos Godoy.

Presidente Prudente/SP  
2008

# **A EFETIVIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL NA PROPRIEDADE RURAL**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Direito.

Prof. Ms.

Prof. Ms.

Prof. Ms.

Presidente Prudente, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2008

Dedico esse trabalho em primeiro plano Àquele que em todas as horas colocou-se a nossa disposição, para simplesmente nos acalmar, ou fez-se presente como fonte de inspiração para possibilitar a finalização desta jornada, Deus. Dedico ainda, a minha família, especialmente a meus pais João e Ana, e a meus irmãos Giovanna e João Eduardo, que insistentemente me lembraram da especial atenção que deve ser dedicada a ciência jurídica, dedicação essa, que estes demonstram diariamente quando da tarefa de serem a base para toda nossa vida. Aos meus amigos de faculdade e a todos os professores que contribuem para minha formação.

“Teus ombros suportam o mundo e ele não pesa  
mais que a mão de uma criança...”.

Carlos Drummond de Andrade, 1969.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, pelas graças concedidas no decorrer desse curso e principalmente por ser luz nos momentos de escuridão.

Agradeço de maneira especial a meu pai e minha mãe que não mediram esforços para possibilitar a nossa caminhada rumo à vida, e que sempre demonstraram a amizade e o amor que nem mesmo o melhor dos amigos poderia me dar.

Meu irmão e minha irmã que sempre me incentivaram e estavam do meu lado em todos os momentos.

Aos meus amigos de classe, em particular, Gleison e Vinícius, que certamente fizeram com que o decorrer dessa jornada fosse mais agradável e proveitoso, graças a amizade e companheirismo, natos a eles, que não deixaram de participar dos momentos mais importantes no decorrer desses anos.

Agradeço também a meus amigos de viagem, e de forma muito especial, a Cláudia, Paulinha e Maísa, que vivenciaram de maneira muito próxima, a todas nossas angústias e alegrias, e que de maneira rica contribuíram, para que nossas idas e vindas, fossem horas de inesquecível construção pessoal, e que acima de tudo são amizades e pessoas que não se pode abrir mão.

A meu orientador Prof. Ms. Sandro, que desde o primeiro contato, no início desse trabalho, demonstrou-se dedicado e empenhado, não deixando que o desânimo viesse a intervir no resultado final, sendo exemplo de humildade, respeito e sabedoria, que com seu infindável conhecimento propiciou a colocação do ponto final a esse trabalho.

Enfim, muito obrigado a todos que participaram direta e indiretamente da minha formação dentro desses cinco anos de muita luta e perseverança.

## RESUMO

Na presente pesquisa buscou-se apresentar os principais aspectos do Termo de Ajustamento de Conduta como a forma efetiva de se reparar o dano ambiental ocorrido na propriedade rural. Para isto, foram analisados os pontos bases do Direito Ambiental. Procurou-se a partir do histórico da legislação ambiental contextualizar a existência do termo de ajustamento. Abordando-se o papel Ministério Público como legitimado para a propositura da Ação Civil Pública, e também legitimado a instauração de Inquéritos Cíveis. Notando-se a grande incidência da celebração, nos dias atuais, dos Termos, por ser forma essencial de reparação célere do dano ambiental. É abordado também a implicações dos vícios que podem ser encontrados nesse instrumento que é utilizado para restaurar o equilíbrio ambiental, e demonstrando a possibilidade de sua anulação. É colocado em foco, a execução do Termo de Ajustamento inadimplido como título executivo judicial e extrajudicial. E por fim, foi estabelecida a característica do Termo de Ajustamento de Conduta como forma efetiva de se reparar o dano ambiental.

**Palavras-chave:** Termo de Ajustamento de Conduta. Dano ambiental. Propriedade rural. Nulidades e execução do título. Efetividade na reparação no Dano ambiental.

## ABSTRACT

In the present study sought is present the main aspects of the Adjustment of Conduct Term as the effective way to repair the environmental damage occurred in the farm. For this, were analyzed the basic points of Environmental Law. Sought beginning from historical environmental law to context the existing of adjustment term. Addressing Public Ministry as legitimate role as prosecutor for the commencement of the Civil Public Action, and also legitimized the introduction of Civil Inquiries. Noting it is a high incidence of the celebration, nowadays, of Terms, by way be essential for rapid repair of the environmental damage. It also discussed the implications of the vices that can be found on that instrument that is used to restore the environmental balance, and demonstrating the possibility of their annulment. It is placed in focus, the implementation of the Adjustment Term not executed as enforceable judicial and extrajudicial. And finally, was established feature of the Adjustment of Conduct Term effective as a way to repair the environmental damage.

**Keywords:** Adjustment of Conduct Term. Damage environment. Property rural. Nulidades and implementation of the title. Effectiveness in the repair environmental damage.

# SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 O DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL .....</b>	<b>12</b>
2.1 Breve Relato Histórico do Desenvolvimento do Direito Ambiental no Cenário Jurídico Brasileiro .....	12
2.1.1 O Primeiro código florestal brasileiro .....	12
2.1.2 O crescente enfoque ao meio ambiente a partir da Constituição de 1934 .....	14
2.1.3 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 .....	16
<b>3 OS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL .....</b>	<b>20</b>
3.1 Princípios Fundamentais do Direito Ambiental .....	20
3.1.1 O princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana .....	22
3.1.2 O princípio da natureza pública da proteção ambiental .....	23
3.1.3 O princípio do poluidor-pagador .....	24
3.1.4 O Princípio da Prevenção .....	25
3.1.5 Breve relato sobre a função social da propriedade .....	27
<b>4 BREVES DEFINIÇÕES EM DIREITO AMBIENTAL .....</b>	<b>29</b>
4.1 O Conceito de Meio Ambiente .....	29
4.2 Definição Legal de Degradação da Qualidade Ambiental, Poluição, Poluidor e Recursos Ambientais, pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente .....	31
<b>5 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE .....</b>	<b>33</b>
5.1 A Proteção Ambiental como Função Institucional do Ministério Público .....	33
5.2 A Elaboração de Inquérito Civil pelo Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente .....	35
5.2.1 O inquérito civil e uma breve notícia histórica .....	36
5.2.2 Natureza Jurídica .....	37
5.3 A Propositura de Termo de Ajustamento de Conduta no Inquérito Civil .....	38
<b>6 O DIREITO AMBIENTAL COMO UM DIREITO TRANSINDIVIDUAL .....</b>	<b>39</b>
6.1 A Caracterização do Direito Ambiental como um Direito Transindividual .....	39
6.2 A Possibilidade de Transação no Direito Ambiental .....	41
<b>7 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR DANO AMBIENTAL NA PROPRIEDADE RURAL .....</b>	<b>43</b>
7.1 O Termo de Ajustamento de Conduta e a Reparação de Dano Ambiental .....	43
7.2 A Natureza Jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta .....	45

7.3 Os Legitimados para Participar da Formação do Termo de Ajustamento de Conduta.....	46
7.3.1 Da legitimidade para tomar o termo de ajustamento.....	47
7.3.2 Da aceitação pelo compromitente.....	50
7.3.3 A responsabilidade civil objetiva por danos ambientais.....	51

<b>8 REFLEXOS PRÁTICOS DOS VÍCIOS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA .....</b>	<b>55</b>
8.1 Das Nulidades do Termo de Ajustamento de Conduta.....	55
8.1.1 Do termo de ajustamento firmado por parte ilegítima.....	55
8.2 Da Imprevisão Frente a Execução do Termo de Ajustamento de Conduta.....	59

<b>9 A EXECUÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NÃO CUMPRIDO NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL .....</b>	<b>63</b>
9.1 A execução do Termo de Ajustamento como Título Executivo Judicial ou Extrajudicial.....	63
9.2 A possibilidade de Ajuizamento de Ação Civil Pública Frente o Termo de Ajustamento de Conduta Deficitário.....	66

<b>10 CONCLUSÃO .....</b>	<b>68</b>
---------------------------	-----------

<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>70</b>
--	-----------

## 1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho analisamos a efetiva reparação do dano ambiental nas propriedades rurais, tendo por meio o instituto da transação, que no Direito Ambiental, se externa pelo Termo de Ajustamento de Conduta.

Enfocamos o Direito Ambiental, pois, nos últimos anos este chama a atenção, tanto pelos grandes debates a ele vinculado, como pela intervenção deste em nosso cotidiano, o que levou a escolha deste ramo do Direito para este trabalho. Destacamos a relevância social de tal tema, pois a manutenção de um meio ambiente equilibrado é de interesse da coletividade, devendo ser conferida a segurança necessária para a manutenção da humanidade presente e futura.

Objetivamos demonstrar a possibilidade de reparação do Dano Ambiental, e para sua realização mostrou ser o Termo de Ajustamento o meio mais eficaz.

Para a o desenvolver do presente laçou-se mão do método dedutivo bibliográfico, no qual foram analisadas obras de grande destaque na matéria ambiental, partindo-se da necessidade da manutenção do meio ambiente como um todo, para a especificidade da realização dos Termos de Ajustamento de Conduta.

O trabalho por fim se organizou em um total de dez capítulos.

No segundo capítulo ocorreu uma breve análise ao nosso ordenamento jurídico, observou a crescente preocupação em positivar instrumentos de defesa para o meio ambiente, o que é interesse da coletividade. Observamos a Constituição Federal de 1988 que traz a garantia a todos de um meio ambiente equilibrado e a necessidade do Poder Público e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo.

Além da nossa Carta Magna, o Direito Ambiental é abordado em várias leis esparsas, como a da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº. 6.938 de 1981, Código Florestal – Lei nº. 4.771 de 1965, entre outras que trazem dispositivos ligados à defesa do meio Ambiente.

Após este breve relato do Direito Positivado Nacional, atentou o terceiro capítulo para os princípios de Direito Ambiental, que são a plataforma basilar para a estruturação da defesa de nosso Ecossistema.

No quarto capítulo, conceituou-se algumas expressões de uso corriqueiro, como meio ambiente, poluição, entre outros de suma importância para o desenvolvimento do trabalho.

A partir desse ponto, o quinto capítulo, visualizamos que grande parte dessas normas e resoluções em matéria ambiental tem como uma de suas finalidades a prevenção do Dano Ambiental e reparação do Dano, expôs-se então a aplicação do Inquérito Civil, e da Ação Civil Pública pelo Ministério Público, função esta prevista no artigo 129, III, da Constituição Federal de 1988. Visamos então o papel do Ministério Público na defesa do Meio Ambiente.

O capítulo sexto mostrou a caracterização do Direito Ambiental como um Direito Transindividual, por não ser direito que se dá à propriedade de o indivíduo, sendo de todos.

O sétimo capítulo abordou o tema fundamental deste trabalho o Termos de Ajustamento de Conduta, compromisso firmado de um lado pelo causador do dano, em nosso caso danos ambientais em propriedades rurais, de outro por um dos legitimados como o Ministério Público, tendo como uma de suas finalidades a reparação do dano, reflorestando áreas de reserva legal e preservação permanente, entre outras atividades.

Em tal temática no deparamos no oitavo capítulo, com os reflexos dos vícios que podem se encontrar no Termo de Ajustamento de Conduta, e as possibilidades a serem tomadas visando a proteção ambiental.

No nono capítulo mostrou a execução do termo inadimplido, visualizando-se a possibilidade de se proteger o meio ambiente, mesmo se não executado os termos de ajustamento.

Por fim, concluímos no último capítulo, que na nossa região, o interior do Estado de São Paulo, onde há grande quantidade de imóveis rurais e a freqüente ocorrência de danos ambientais, o que acaba por determinar a grande incidência de Termos de Ajustamento de Conduta. Tornou-se, portanto, esse a mais efetiva forma de se reparar o dano ambiental na propriedade rural.

## **2 O DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL**

### **2.1 Breve Relato Histórico do Desenvolvimento do Direito Ambiental no Cenário Jurídico Brasileiro**

O Direito Ambiental, apesar de encarado no cenário jurídico nacional, e até em âmbito mundial, como algo ainda novo, conta com uma carga histórica muito abrangente, e de um longo desenvolvimento e aperfeiçoamento, que de maneira muito importante serve de base para o desenvolvimento desse trabalho e, portanto, passa-se a expor.

#### **2.1.1 O primeiro código florestal brasileiro**

Existem no Brasil desde antes da Independência normas esparsas e de maneira não sistematizada, que visavam a proteção dos recursos florestais brasileiros, mas ainda de maneira mais rudimentar, como podemos observar na obra de Milaré (2001, p.56, grifo do autor):

Por ocasião do descobrimento, vigoravam em Portugal as *Ordenações Afonsinas*, editadas sob o reinado de Dom Afonso IV, cujo trabalho de compilação, baseado no Direito Romano e no Direito Canônico, foi concluído em 1446. Nesse que foi o primeiro Código Legal europeu, já se encontravam algumas referências que denotavam a preocupação com o meio ambiente, como aquela, p. ex., que tipificava o corte de árvores de fruto como crime de injúria ao rei.

Ocorre que na década de 30, tal temática sofre uma modificação, com o advento do primeiro Código Florestal de 1934, instituído pelo Decreto-Lei 23.793, de 23.01.1934, que instituiu as florestas protetoras, que hoje corresponderiam as

florestas de preservação permanente, posteriormente houve um novo Código Florestal que data de 1965, e encontra-se em vigência até os dias atuais, porém, com as alterações das leis posteriores.

Encaram-se as florestas não mais como propriedades privadas, mas sim, como bens da coletividade. Esta visão é demonstrada na obra de Peters (2003, p. 56):

Foi a partir do referido diploma que passamos a tratar as florestas como bens de interesse nacional, destacados do conteúdo do direito de propriedade, e não só o direito do proprietário deixou de abranger as florestas existentes no solo adquirido, como, ao contrário do Código Civil, estabeleceram-se obrigações florestais para o dono da terra.

Instituído pelo Dec.-lei 23.793, de 23.01.1934, o então Código Florestal Brasileiro instituiu as denominadas florestas protetoras (atualmente designadas florestas de preservação permanente), onde não se permite o corte raso, e que são aquelas localizadas em pontos do terreno com frágil equilíbrio ambiental, como é o caso das margens de cursos d'água, entornos de nascentes, topo de morros e outras.

Diante de tal abordagem, fica claro que desde o Código Florestal de 1934, se muda o enfoque particular da área de floresta para uma visão de que o proprietário deve proteger a floresta e preservá-la, sendo isto parte da função ambiental da propriedade.

Segue a evolução do Direito Ambiental com o advento do primeiro Códigos de Minas do Brasil, também de 1934, bem com o Código das Águas, o Decreto Lei 24.463 de 10 de junho de 1934.

Cabe a ressalva feita na doutrina de Silva (2000, p. 36):

Contudo, a tutela jurídica do meio ambiente aparecia circunstancialmente nesses diplomas legais. Só recentemente se tomou consciência da gravidade da degenerescência do meio ambiente natural, cuja proteção passou a reclamar uma política deliberada, mediante normas diretamente destinadas a prevenir, controlar e recompor sua qualidade.

O enfoque atual do direito ambiental tem sua raiz nas normas anteriores; convém então uma rápida passagem pelo direito desde a Constituição Federal de 1934, notando-se o aumento da atenção à questão ambiental.

## 2.1.2 O crescente enfoque ao meio ambiente a partir da Constituição de 1934

A visão constitucional de 1934 conseguiu impor novo enfoque ao direito de propriedade, usurpando deste, direitos como os das riquezas do subsolo. Os Códigos setoriais, ou seja, Florestais, Águas e Minas, promoveram cortes substanciais na extensão do direito da propriedade, quebrando a exclusividade e o absolutismo até então consagrados no Código Civil, como aponta Peters (2003, p. 61).

Neste contexto, começam a surgir grandes conferências como a de janeiro de 1934, realizada no Rio de Janeiro, denominada, I Conferência Brasileira para a Proteção da natureza, com reflexos e repercussão nacional. Nos anos subseqüentes, temos a formação dos Parques Nacionais do Brasil, como os de Itatiaia, em 1937, Iguaçu, primeiro parque a ser efetivamente implantado no Brasil, e Serra dos Órgãos, em 1939.

Na década de 40 observa-se a criação de leis de proteção e fiscalização das florestas, especialmente o Código Penal e a Lei de Contravenções Penais, que previam tipos penais punitivos às condutas lesivas ao meio ambiente.

Em 1946, deve-se atentar para a constituição que em suma introduz no ordenamento jurídico nacional a desapropriação por interesse social art. 141 § 16.

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

§16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

[...]

Quanto à evolução consenso entre a propriedade e o direito ambiental discorre em sua obra Peters (2003, p. 62):

Para resumir, a partir da década de trinta, o cerco foi fechando contra o latifúndio improdutivo, contra a exploração irracional, contra a especulação imobiliária, contra a exploração dos trabalhadores rurais, e, colimando finalmente, com a edição do Diploma legal denominado Estatuto da Terra, contra a forma de exploração predatória do meio ambiente, a ponto de se colocar em crise o modelo de apropriação privada dos bens naturais, como não poderia deixar de ser.

Vai-se formando, assim, uma conexão jurídica entre Propriedade e Meio Ambiente, começando com a valorização do patrimônio histórico, do patrimônio florestal, previsão do tombamento, com a possibilidade de desapropriação por interesse social e, finalmente, termina com o chamado Estatuto da Terra, que define e obriga a propriedade rural a cumprir a função sócio-ambiental.

Viabilizou-se então, o aparato jurídico para prevenir e garantir a boa proteção das florestas e, também, do homem por consequência.

Marcos importantes para o cenário jurídico nacional são lembrados na obra de Milaré (2001, p. 98/99), como a Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu um Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). Também importante, é a Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina sobre ação civil pública, devendo ser ressaltado o lecionado por Milaré (2001, p. 98):

[...] Lei 7.347, de 24.07.1985, que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, e que possibilitou que a agressão ambiental finalmente viesse tornar-se um caso de justiça [...].

Vale, nesse contexto, observar o disposto por Leite e Ayala (2004, p. 142-143) em sua obra:

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e Lei da Ação Civil Pública são os exemplos que melhor representam e podem reunir as características do início dessa nova fase na evolução normativa da proteção ambiental no Brasil.

Essas duas leis trouxeram como contributos fundamentais para o desenvolvimento do Direito do Ambiente a consolidação de um conceito jurídico autônomo e integral de *ambiente*, que pudesse ser capaz de contemplar sua dimensão coletiva, ultrapassando a já insuficiente leitura de

sua dimensão individual (i); permitiram que se traçassem objetivos para a execução de um complexo programa institucional de proteção do ambiente (ii); e, principalmente, definiram novos contornos para a responsabilização/dever em face do novo conteúdo jurídico do valor ambiente, pautada na descentralização democrática do dever de proteção e garantia, distribuída difusamente entre titulares dos interesses comunitários na sociedade (iii).

Aqui, neste ponto da história do ordenamento jurídico, começa um dos enfoques principais deste trabalho, que é a atuação do Ministério Público na defesa do Meio Ambiente, haja vista ser a Ação Civil Pública uma das armas utilizadas por ele na defesa ambiental, o que oportunamente será abordado em análise mais profunda.

Como discorrido, o aparato legal vem se implementando e rumando pelas Constituições que se seguiram a de 1934, acrescentando-se aos poucos e cada vez mais em suas redações, ditames que visam a manutenção do meio ambiente equilibrado.

Em breve passado, entre os anos de 1970 e o fim da década de 80, há um clamor crescente para ser dada a devida atenção às questões ecológicas, principalmente com a ocorrência da Conferência de Estocolmo, de 1972. Levando-nos a uma análise da Constituição Federal brasileira de 1988.

Notadamente, a simples exposição das leis e constituições que surgiram com o passar dos anos nesse país, não fazem fiel reprodução da história do Direito Ambiental, mas demonstram como este se entrelaçou em nosso ordenamento jurídico, galgando, a cada novo dispositivo legal, um patamar mais elevado, tal qual a importância deste.

### **2.1.3 A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**

Grande avanço ocorre em nosso âmbito constitucional sobre o modo de se encarar o meio ambiente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apesar de não ser a ênfase deste trabalho a análise de nossa Constituição, essa não pode passar despercebida diante de qualquer pesquisa sobre o meio

ambiente, pois esta tem no Título VIII, o seu Capítulo VI, dedicado especificamente a ele.

Traz a Carta Magna de forma rica e com texto bem abrangente a defesa de um meio ambiente equilibrado e a uma sadia qualidade de vida, como dispõe o artigo 225 deste capítulo:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Mas atente-se que a questão ambiental, não se resume, ao contido neste artigo diante da presença ostensiva em outras partes de nossa Constituição da matéria ambiental, tal como, por exemplo, artigo 5º, LXXIII:

Art. 5º, [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

[...].

Outro exemplo se vê no artigo 186, II:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

[...]

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

[...].

Sendo também presente no artigo 170, VI:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional n. 42, de 19.12.2003);

[...]

Assim, demonstra-se a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica, o que não poderia deixar de ser, pois a degradação ambiental culmina em uma desarticulação de tal ordem.

Em muitos outros casos é possível se ver o reflexo do crescente sinal, de que o Direito Ambiental espalha-se, direta e indiretamente pela Constituição Federal, o que reflete-se em uma vasta legislação esparsa.

Vivencia-se na Constituição uma diversificada forma de proteger o meio ambiente, fazendo com que se torne garantia constitucional um meio ambiente equilibrado, além de trazer meios para sua proteção.

O que certamente revolucionou o enfoque anteriormente dispensado pelas demais Constituições, foi como leciona Milaré (2001, p. 230, grifo do autor), que nelas “[...] sequer uma vez foi empregada a expressão *meio ambiente*, a revelar total inadvertência ou, até, despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.”, o que não se repetiu na Constituição Federal de 1988, que além de utilizar a expressão “meio ambiente”, dedicou um capítulo a esse tema.

Nesse contexto histórico, considerando que a Constituição de 1988 foi promulgada há quase duas décadas, muito tempo a separa das anteriores sem que fosse dado o meio ambiente a importância nata à ele.

Nesta esteira, Fiorillo (2007, p. 28, grifo do autor), traz em sua doutrina apontamento importante sobre a recepção da Lei 6.938/81, que dá prosseguimento à Política Nacional de Defesa Ambiental, “Esta *política* ganha destaque na Carta Constitucional, ao ser utilizada a expressão *ecologicamente equilibrado*, porquanto isso exige harmonia em todos os aspectos facetários que compõem o meio ambiente”.

A Constituição Federal de 1988, não veio seccionar e inaugurar nova forma de se encarar a defesa do interesse ambiental, mas sim complementar e efetivar a atitude defensiva, até tornando o ataque mais ferrenho à lesão ambiental, como forma de defesa ao meio ambiente.

Portanto, revolucionou na forma de expor a matéria ambiental, dando a ela a visibilidade necessária, mas sempre embasada nas experiências anteriores; mantendo-se o que havia de bom e acrescentando-se o que poderia haver de mais eficaz à época, para a viabilizar a uma nação a proteção de sua riqueza natural.

## 3 OS PRINCÍPIOS DE DIREITO AMBIENTAL

### 3.1 Princípios Fundamentais do Direito Ambiental

O Direito Ambiental, assim como todo ramo do Direito e todas as demais ciências, tem como norte, base principal e sua sustentação em princípios. Desta forma, vários estudos vêm firmando os princípios do Direito Ambiental para consolidar esse ramo e principalmente para poder propiciar aplicabilidade e eficácia à tudo aquilo que é concebido para beneficiar a coletividade.

Segundo bem elucidado por Milaré (2001, p. 111):

Por isso, no natural empenho de legitimar o Direito do Ambiente como ramo autônomo da árvore da ciência jurídica, têm os estudiosos se debruçado na identificação dos princípios ou mandamentos básicos que fundamentam o desenvolvimento da doutrina e que dão consistência às suas concepções.

Neste contexto é que se vislumbra uma base rigorosa e firme que dita, ou melhor, rege, pois princípios não são ditadores e sim maestros no mundo do Direito, conduzem um bom desenrolar da ciência em busca de um melhor convívio social, o que mostra-se congênito das Ciências Humanas.

De acordo com a doutrina de José Afonso da Silva (2000, p. 40, grifo do autor):

Como todo ramo do Direito, também o Direito Ambiental deve ser considerado sob dois aspectos:

- a) *Direito Ambiental objetivo*, que consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do ambiente;
- b) *Direito Ambiental como ciência*, que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente.

É tamanha a evolução do Direito Ambiental e seu entrelaçamento com a ordem constitucional, que fica indispensável a atenção a obra de Canotilho (2004, p. 8):

Um Estado Constitucional ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente, [...].

[...],ele aponta para a necessidade de uma protecção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais[...].

É clara dessa maneira, que uma protecção eficaz ao meio ambiente, deve ser desenvolvida em conjunto, e não isoladamente. O que de maneira igualitária deve ser colocado quando da análise dos princípios, que devem ser vistos sobre este mesmo prisma, ou seja, de forma a se complementarem.

Apenas, como forma de ampliar a visão desse trabalho, cabe a ressalva feita por Paiano (2006, p. 12), “a norma jurídica é composta por regras e princípios. [...]. Norma jurídica é o gênero do qual regras e princípios serão espécies[...]”, sobre a diferenciação entre regra e princípio, é importante o conhecimento de que ambos foram a norma jurídica, sendo esta gênero e aquelas espécies, não podendo ser encarados como sinônimos.

Ainda trazendo Paiano (2006, p. 13) que:

[...] as normas, de modo geral, são enunciados que permitem, proíbem, ou obrigam determinadas condutas, valem-se dos modais deônticos para regular o comportamento humano. Elas ditarão e controlarão o agir da sociedade, ou melhor, existem para possibilitar uma vida em sociedade mais harmônica, tentando solucionar os possíveis problemas que nela possam surgir e esclarecendo qual atitude deverá ser tomada, ou qual sanção deverá ser imposta caso ocorra sua inobservância.[...]

Com essa interpretação, se passa a análise dos princípios que tem relevância nessa pesquisa.

### 3.1.1 O princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana

O Princípio do Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Fundamental da Pessoa Humana, vem refletir no Direito Ambiental a necessidade do ser humano ter à sua disposição um ambiente saudável e equilibrado; tais ditames como bem demonstra nossa Constituição Federal em seu artigo 225 “*caput*”, tornam-se indiscutíveis diante do bem estar reservado à pessoa humana, que é a direta destinatária deste direito.

Assim, esse direito fundamental pode ser visto como uma seqüela do direito à vida, pois é inerente a existência profícua e contínua do homem.

Segundo Milaré (2001, p. 111), essa garantia constitucional encontra-se a par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º da Constituição Federal, sendo, portanto, o meio ambiente ecologicamente equilibrado novo direito fundamental da pessoa humana, que fora acrescentado pelo “*caput*” do art. 225, que oportunamente, e para melhor compreensão, tornamos a reproduzir:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Demonstrando, dessa maneira, a preocupação do constituinte em garantir o equilíbrio ecológico presente e futuro.

Segundo a doutrina de Silva (2000, p. 58-59, grifo do autor):

Esse novo direito fundamental foi reconhecido pela *Declaração do Meio Ambiente*, adotada pela Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em junho de 1972, cujos 26 princípios constituem prolongamento da *Declaração Universal dos Direitos do Homem*.

A referida *Declaração do Meio Ambiente* proclama que “ o Homem é, a um tempo, resultado e artífice do meio que circunda, o qual lhe dá o sustento material e o brinda com a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral e espiritualmente. (...)”.

Apenas, como forma de contribuição para observarmos a importância dessa Conferência, vale trazer nesse contexto o ensinamento por Freitas (2002, p. 26):

É preciso deixar expresso que contribuiu grandemente para que se alcançasse a atual situação a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, na Suécia, em junho de 1972. É que a partir daí o mundo voltou os olhos para o tema emergente, o que acabou influenciando decisivamente em reformas constitucionais, que foram concretizadas, principalmente, na década de oitenta.

Dado o devido enfoque a essa notícia histórica, frisa-se que é, portanto, direito do homem, a vida saudável e seu desenvolvimento em um meio ambiente equilibrado.

### **3.1.2 O princípio da natureza pública da proteção ambiental**

O enfoque das riquezas naturais como algo privado já se resta defasado e colocado frente à visão da amplitude dos benefícios de um meio ambiente favorável à vida humana, é de fácil desvendar que a proteção ambiental não é figura privada e sim de natureza pública, como bem leciona Edis Milaré (2001, p. 113), “[...] o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não resulta em nenhuma prerrogativa privada, mas apenas na fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos seus bens [...]”.

O meio ambiente, por fim, é reconhecido em nosso ordenamento como patrimônio público, já previsto pelo Legislador ordinário no artigo 2º da Lei 6938/81:

Art. 2º 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;

[...]

Em sua doutrina Milaré (2001, p. 113, grifo do autor):

De certa maneira, mantém o princípio ora em exame estreita vinculação com o princípio geral de Direito Público da *primazia do interesse público*, e também com o princípio de Direito Administrativo da *indisponibilidade do interesse público*. É que o interesse na proteção do ambiente, por ser de natureza pública, deve prevalecer sobre os direitos individuais privados, de sorte que, sempre que houver dúvida sobre a norma a ser aplicada a um caso concreto, deve prevalecer aquela que privilegie os interesses da sociedade – a dizer, *in dubio pro ambiente*.

Existe, portanto, a primazia do interesse público de proteger o meio ambiente, até para que se proteja todo o Estado, pois é base para este o equilíbrio do primeiro.

### **3.1.3 O princípio do poluidor-pagador**

Este princípio traz em seu nome uma primeira impressão equivocada, de que, o sujeito pagando pode poluir, o que certamente não reflete a realidade, identifica-se neste, como bem leciona Fiorillo (2007, p. 32), duas órbitas de alcance, a primeira da busca de evitar a ocorrência de um dano ambiental, que seria parte de um caráter preventivo, e a segunda após a ocorrência do dano, visando sua recuperação, o caráter repressivo. Ficando o poluidor responsável tanto pela prevenção quanto pela reparação de seus danos.

Deste modo, não é a legalização da poluição pelo pagamento, mas sim a regra de que não se deve poluir e arcar com as conseqüências se veio a cometer esse ato, e principalmente, não se reitere o fato lesivo, devendo ser o poluidor arcar com mal feito à sociedade pelo dano ecológico.

Segundo a obra de Fiorillo (2007, p. 33):

Com isso, é correto afirmar que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil

objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente.

Reflexo desde princípio, o artigo 225, § 3º da Constituição Federal de 1988:

Art. 225. [...]

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados.

A conduta de reparar o dano não exime das sanções penais e administrativas, como se demonstra no artigo da Lei Maior.

### **3.1.4 O princípio da prevenção**

O Princípio da Prevenção<sup>1</sup> é de suma importância no Direito Ambiental, posto que é viavelmente mais eficaz prevenir, para que não ocorra atentado contra a integridade do ambiente, do que viver em busca de reparação de danos efetuados, desta forma em sua obra Milaré (2001, p. 118), nos traz que:

O princípio da prevenção é basilar em Direito Ambiental, concernindo à prioridade que deve ser dada às medidas que evitem o nascimento de atentados ao ambiente, de molde a reduzir ou eliminar as causas de ações suscetíveis de alterar a sua qualidade.

Assim, esse princípio reflete na prática que deve se planejar, projetar e mensurar cada passo que vise afetar o meio ambiente para se prevenir danos, que muitas das vezes podem ser irreparáveis. De modo que, o antever torna-se o melhor caminho para minimizar os impactos da existência do homem e de seu avanço. Mais

---

<sup>1</sup> Também conhecido como Princípio da Precaução.

palatável prever e prevenir, para que não se tenha mais que suportar extremas degradações de difícil reparação.

Não é outro, a propósito, o entendimento de Tessler (2004, p. 127):

Diante de tudo isto é importante deixar claro que se parte da premissa de que não há como se fugir do risco, e assim é necessário encontrar mecanismos de geri-lo. O direito material ambiental busca gestão do risco para garantir a inviolabilidade ambiental a partir do Princípio da Precaução e do Princípio da Prevenção, trabalhando com as categorias perigo/risco. O direito processual ambiental, por sua vez, atua mediante tutelas preventivas e repressivas, estas a serem aplicadas apenas após as primeiras terem restado ineficazes, eis que após a lesão ao meio ambiente a indenização não lhe restituirá o estado anterior.

Outrossim, não há que se esquecer da importância e ressonância deste princípio, que faz com que mesmo antes de termos certeza da potencialidade lesiva de uma conduta, deve-se avaliar se a sua ocorrência é necessária, seu foco é ao ato antes da atitude em si. Portanto, um dos princípios base de todo o Direito Ambiental.

De fato, tal dimensão tomou esse princípio que segundo a obra de Fiorillo (2007, p. 43, grifo do autor):

Vale observar que desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, o princípio da prevenção tem sido objeto de profundo apreço, içado à categoria de megaprincípio do direito ambiental alterar a sua qualidade.

[...]

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

A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma *consciência ecológica*, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. De fato é a consciência ecológica que propiciará o sucesso no combate preventivo do dano ambiental.

Com base nesse entendimento, não há que excluir a consciência ecológica como maior arma em função da prevenção, que como bem demonstrado, é meio mais eficaz na caminhada em sentido a preservação do meio ambiente.

Portanto, a prevenção é o princípio que aliado à prática, demonstra de forma mais límpida o seu sentido, qual seja, a manutenção do ecossistema sem aventurar-se com a desculpa de que não se podia prever o dano. Pois se o dano existe, em concreto existiu atividade lesiva, que deveria ter sido antevista e viabilizada forma para se alcançar o fim almejado, sem a degradação.

Evidente que os princípios não visam o retrocesso, ou o empecilho do avanço econômico, muito pelo contrário, visam sim um avanço, porém prevenindo-se a destruição do todo em favorecimento do interesse particular.

### **3.1.5 Breve relato sobre função social da propriedade**

A Constituição Federal de 1988 traz um grande enfoque a função social da propriedade, fazendo com que se enfocasse a propriedade e o que esta pode oferecer em contrapartida a coletividade, defasada já a imagem de a propriedade ter escopo apenas de gerar riquezas, deve gerar sim, mas com a devida atenção que a coletividade necessita.

Reflexo desse pensamento temos, o artigo 186 da Constituição Federal de 1988, que traz:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Evidente que o constituinte, prezou pelo bom uso da propriedade rural, fazendo que fosse utilizada racionalmente, adequada ao meio ambiente e observada as regras trabalhistas.

Nesse sentido Peters (2003, p. 123):

A função social da propriedade, não obstante já implícita na Constituição Brasileira de 1934 e explícita na Carta de 1967, além de ter sido expressa como fundamento para a inclusão para fins de desapropriação por interesse social na Constituição de 1946, só foi consagrada como garantia fundamental na Constituição de 1988, como princípio pétreo do Estado Social-Solidário.

A visão individual da propriedade portanto restasse defasada, e com base na função social da propriedade, é que se vê possível a intervenção do estado, para proteção do meio ambiente, mesmo que tal atitude macule o direito a propriedade.

Cabe lembra o doutrinado por Milaré (2001, p. 121):

[...] com a constituição de 1988, só fica reconhecido o direito a propriedade quando cumprida a função sócio ambiental, como seu pressuposto e elemento integrante, pena de impedimento ao livre exercício ou até de perda desse direito.

O proprietário terá que respeitar simultaneamente todos os incisos do artigo 186 da Constituição, nesse sentido a obra de Peters (2003, p. 131) traz:

De todos os requisitos necessários e inafastáveis para a funcionalização social da propriedade rural, destacam-se [...] as exigências de ordem ambiental, como pilar para a verificação do atendimento da função social, demonstrando, ainda que a preservação do ambiente não se contrapõe ao dever de produzir explorando economicamente a terra e gerando bem estar dos proprietários e trabalhadores, mas, ao contrário, se harmoniza perfeitamente.

Deste modo mostra-se indispensável a visualização da propriedade atualmente enfocando a sua função sócio-ambiental.

## 4 BREVES DEFINIÇÕES EM DIREITO AMBIENTAL

### 4.1 O Conceito de Meio Ambiente

Na doutrina, encontram-se ressalva quanto a expressão meio ambiente, afinal, as duas palavras empregadas tornam-se redundantes, posto que ambas trazem o significado de meio, diante do fato de estar inserido na palavra ambiente este sentido também, dessa forma vale trazer a esse contexto o exposto no trabalho de Peters (2000, p. 19), “Redundante, portanto, a expressão meio ambiente, uma vez que ambiente já inclui a noção de meio. De qualquer forma trata-se de expressão consagrada na língua portuguesa, pacificamente utilizada pela doutrina, lei e jurisprudência [...]”, como visto, apesar de entender ser redundante, é por todos adotada como a forma de falar sobre o ambiente.

Nessa esteira, com probidade José Afonso da Silva (2000, p. 20, grifo do autor):

O *ambiente* integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o *meio* em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentimento (como conexão de valores) do que a simples para palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O *conceito de meio ambiente* há que ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto o solo, a água o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico paisagístico e arqueológico.

Portanto, grande relevância realmente não impera em tal discussão para o desenrolar da Defesa da questão ambiental, pois se meio ambiente ou somente ambiente, o certo é que deve-se respeito, atenção e principalmente preservação a este que é a base de toda a vida.

Em brilhante definição ao meio ambiente temos a obra Silva (2000, p. 20, grifo do autor), *“O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”*.

Caracterizando, desse modo, o meio ambiente em três aspectos segundo Silva (2001, p. 21), meio ambiente artificial, cultural e natural.

Conclui-se que meio ambiente em visão global e desprovida de qualquer pretensão, é o todo ao nosso redor, é o completo envolvimento entre os fatores diários, que de passagem se diga, analisamos sempre isoladamente, mas que em conjunto forma o todo, como, por exemplo, pelo ar, solo, água, plantas e seres vivos, bem como pelas urbes e finalmente por toda história e cultura angariada pelo homem no desenrolar de sua existência. É desta feita, algo que existe e envolve, como bem se denota pela expressão meio ambiente, a vida humana, pois de nada adiantaria a vida sem o meio em que ela pode ser profícua.

A lei também traz definição de meio ambiente na Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), no artigo 3º, inciso I:

Art. 3º Para os fins previstos nessa Lei, entende-se:

I – meio ambiente: 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;

Entende-se então, 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, segundo a obra de Milaré (2001, p. 66).

Entretanto, quanto o enfoque constitucional ao meio ambiente, que é dado pelo artigo 225, caput, discorre Milaré (2001, p. 66):

Ademais, está subjacente uma fundamentação claramente antropocêntrica, segundo a qual o mundo tem valor apenas enquanto atende aos interesses da espécie humana, concepção esta, aliás, muito presente no pensamento ocidental.

Fazendo desta maneira uma ressalva quanto esse tipo de visão que faz parecer que o meio ambiente está a serviço do homem, quando realmente esse o integra.

Quanto à amplitude do conceito de meio ambiente, vale observar a obra de Fink (2004, p. 50):

[...] verifica-se que o conceito doutrinário de meio ambiente ganhou foros de maior amplitude, procurando estudar o homem em seu *habitat integral*, de forma a considerar a qualidade de vida não apenas em face de suas relações com os recursos naturais, mas sob todos os aspectos de seu meio, capazes de influenciar sua existência e seu modo de viver.

É de maneira ampla, que se vislumbra o meio ambiente em toda a sua grandeza.

#### **4.2 Definição Legal de Degradação da Qualidade Ambiental, Poluição, Poluidor e Recursos Ambientais, pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**

Em análise breve e sucinta, apesar da lei não ter por escopo principal ser fonte de definições e, tão pouco, caber a ela, em princípio, a colocação de conceito, vale por hora, tendo em vista a boa colocação do texto legal, considerar o disposto no artigo 3º da Lei 6938/81, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, quanto as definições de degradação da qualidade ambiental, poluição, poluidor e recursos ambientais:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

[...]

II – degradação da qualidade ambiental: a alteração adversa das características do meio ambiente;

III – poluição: a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta e indireta:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

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

IV – poluidor: a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Nessa esteira, encontramos o entendimento de Mirra (2004, p.2), quando discorre sobre a responsabilidade civil no âmbito da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, diz que “pode ser responsabilizado na esfera civil a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que direta ou indiretamente, por ação ou omissão, cause degradação da qualidade ambiental”.

## **5 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

### **5.1 A Proteção Ambiental como Função Institucional do Ministério Público**

A Constituição Federal de 1988 em seu interior, no Capítulo IV, Das Funções Essenciais à Justiça, na Seção I, O Ministério Público, o artigo 127, dedicou-se ao Ministério Público, com a seguinte redação:

Art. 127. 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.

A Carta Magna, desse modo, refere-se a uma instituição dinâmica, sendo-lhe missão a defesa dos Direitos inerentes ao Estado Democrático, e como não poderia deixar de ser, também legitimado a defender o meio ambiente de sua degradação.

Nesse sentido, vale observar a identidade do Ministério Público com a defesa dos interesses sociais e principalmente como os direitos transindividuais, sempre em busca de uma sociedade melhor, seja defendendo os Direitos do Consumidor, ou protegendo o patrimônio histórico nacional ou fundamentalmente o patrimônio ecológico desse País.

Diante desse enredo, surge mais a frente no texto constitucional, a previsão, dentro das Funções Institucionais do Ministério Público, no artigo 129, III, a função de promoção do Inquérito Civil, como vemos nessa transcrição parcial de tal dispositivo constitucional:

Art. 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;

[...]

Portanto, nota-se ser mister dessa instituição, a promoção do Inquérito Civil, que nesse trabalho tem suma importância, posto ser o cenário onde ocorre a celebração do Termo de Ajustamento de Conduta, especificamente nessa temática, pelo dano ambiental.

De acordo com os ensinamentos de Costa (2004, p. 79):

O Ministério Público, em sua atuação ambiental, pode instaurar procedimentos preparatórios e inquéritos civis e tem uma ampla gama de poderes investigatórios – “de natureza administrativa” – e que podem se exaurir com o arquivamento pelo conselho superior e antes mesmo que seja necessário recorrer ao judiciário (como quando celebra o termo de ajustamento de conduta que é título executivo extrajudicial). Também tem *função participativa clara* (e política), quando compõe órgãos deliberativos e consultivos ambientais (CONAMA, CONSEMA) e compõe os conselhos municipais, estaduais e federais tutelares ou que tenham como objeto a deliberação sobre temas de direitos sociais fundamentais (CF/88 art. 6º).

Quanto a legitimidade do Ministério Público frente Inquérito Civil, cabe lembrar da obra de Milaré (2001, p. 479), “Trata-se de instrumento conferido com *exclusividade* ao Ministério Público, que se destina à colheita de elementos prévios e indispensáveis ao exercício responsável da ação judicial a seu cargo”.

Torna-se dessa forma o Ministério Público, mais forte e versátil, no deslinde dos fatos que ocorreram, podendo desenvolver com maior desenvoltura a proteção dos bens da coletividade, não ficando restrito aos fatos encaminhados pelas autoridades policiais, mais também tendo poder de coletar informações para sua investigação.

## 5.2 A Elaboração de Inquérito Civil pelo Ministério Público na Defesa do Meio Ambiente

Cabe ao Ministério Público, como função exclusiva deste, a elaboração de Inquérito Civil para a angariação de elementos capazes de instruir a Ação Civil Pública, é esta previsão tanto infraconstitucional quanto de âmbito constitucional, cabendo ao Membro do Ministério Público o papel de analisar os fatos e investigar a realidade destes.

Desta forma, Leis como a nº 7.347/85, em seu artigo 8º e o artigo 129, III da Constituição Federal, que vale ressaltar, tratam das funções institucionais do Ministério Público, angariam legitimidade para que se desenrole as investigações para substanciar uma das possíveis atitudes frente ao término de um Inquérito Civil, quais sejam: o Arquivamento do Inquérito Civil, o ajuizamento de Ação Civil Pública ou a realização do Termo de Ajustamento de Conduta, centro deste trabalho, e que merece a atenção devida em análise posterior mais aprofundada.

Conforme discutido, o artigo 8º da Lei nº 7.347/85, traz que:

Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

[...]

No mesmo sentido, temos o artigo 129, III da Constituição Federal de 1988, já reproduzido anteriormente.

Portanto, muito bem embasada é ação do Ministério Público, podendo ele como bem demonstrado na obra de Peters (2000, p. 59) requisitar as informações que julgar cabíveis, bem como notificar pessoas físicas e jurídicas para prestarem declarações sobre fatos que tenham conhecimento.

A Corregedoria Geral do Ministério Público, no sentido de disciplinar o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta criou o Ato Normativo nº 484-CPJ, de 5 de outubro de 2006 (pt. nº 123.515/06), que consolida em único ato as normas internas do Ministério Público que regem o inquérito civil

O Inquérito Civil se mostra extremamente útil na defesa do meio ambiente, pois com ele pode-se procurar a realidade dos fatos ocorridos e geradores do dano ao meio ambiente. Portanto é passível de melhor análise, que passa-se a executar.

### **5.2.1 O inquérito civil e uma breve notícia histórica**

O inquérito Civil trouxe grande avanço, pois, subsidia o Ministério Público em suas atividades de maneira imensurável. Diante de tal assertiva, nada mais justo do que dar a devida atenção aos seus primeiros passos nesse estado paulista, como discorre em sua obra Milaré (2001, p. 477), o “inquérito civil, como procedimento administrativo de caráter investigatório, foi elucubrado no âmbito do Ministério Público paulista, a partir de 1980”, tal vinculação a essa data se faz graças ao Promotor de Justiça José Fernando da Silva Lopes, que no Grupo de Estudos da Média Sorocabana, em junho deste ano, na cidade de Ourinhos, abordou tal temática em sua palestra.

Desta forma como já lembrado, com a Lei 7.343/85, que traz ao Ministério Público a função de promover o Inquérito Civil, e com a Constituição Federal de 1988, foi se fortalecendo, e sendo abarcado por várias outras Leis Infraconstitucionais, como as Leis 7.853/1989; 7.913/89; 8.069/90; 8.078/90 e 8.625/93, sendo elas de proteção às pessoas portadoras de deficiência; a que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários; o Estatuto da Criança e do Adolescente; o Código de Defesa do Consumidor e Lei Orgânica do Ministério Público, respectivamente.

### 5.2.2 Natureza jurídica

Este instrumento capaz de fazer o Ministério Público angariar provas e elementos de convicção, aptos a instruir uma Ação Civil Pública, é arma eficaz na defesa de direitos transindividuais, tal qual é o equilíbrio do meio ambiente.

Consoante ensinamento de Milaré (2001, p. 478) o inquérito civil tem natureza inquisitorial. Deste modo não se sujeita ao crivo da ampla defesa e contraditório (art. 5º, LV da Constituição Federal), pois inexistente processo nesse instante, ele apenas existe como forma de elucidação dos fatos, em nosso caso na matéria ambiental, o suposto dano ao meio ambiente, para embasar futura lide.

Entretanto, cabe a ressalva feita na obra de Milaré (2001, p. 479) ser aqui refletida:

Nada obstante, a juízo do órgão ministerial em cada caso concreto, pode ser útil e até necessário observar-se o contraditório, certo que a missão do Ministério Público é fazer justiça e não vencer demandas.

Portanto, como procedimento inquisitorial não há que se falar em vício que afete posterior ação, mesmo que não se conceda a ampla defesa, pois como bem demonstrado não se tem réus no Inquérito Civil ainda.

Desse modo, em rápida análise, surge que, como bem demonstra em sua obra Milaré (2001, p. 480), que o procedimento, em suma, tem desempenhado tríplice papel, o preventivo, quando para a elaboração de compromissos de ajustamento de conduta, o reparatório, se resulta a propositura de Ação Civil Pública, e por último o repressivo, quando se presta para a propositura de Ação Penal Pública.

E dessa forma, apesar de dispensável ao ensejo de uma futura ação, é o Inquérito Civil, útil na defesa de nosso ecossistema, assim como da sociedade.

### 5.3 A Propositura de Termo de Ajustamento de Conduta no Inquérito Civil

Na oportunidade do desenrolar do Inquérito Civil, o membro do Ministério Público pode tomar vários rumos com a elucidação dos fatos ali investigados, pode se convencer da inexistência de ato danoso, e promover o arquivamento, ou convencido da existência do dano e da autoria, propor uma ação civil pública, mas pode sobre tudo, e ponto de grande interesse neste trabalho, firmar termo de ajustamento de conduta.

Nesta linha de raciocínio, não ocorre outra forma de questionamento, se não, qual a efetividade desse termo de ajustamento de conduta, por tal dúvida quanto a existência desse instrumento é que brevemente, tomamos a lição do exposto na obra de Fiorillo (2007, p. 396):

Trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.

Do mesmo sentir é o exposto na obra de Lanfredi (2007, p. 237):

Louve-se, ainda, a criação dos institutos do inquérito civil e do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), em que o primeiro permite, antes do ajuizamento da ação civil pública, uma prévia investigação dos fatos, enquanto o segundo, o TAC, promove, com vantagens, a via da negociação para solucionar as pendências ambientais.

Necessita-se dessa forma de atenção especial a tal ponto de debate, o que se faz daqui por diante.

## 6 O DIREITO AMBIENTAL COMO UM DIREITO TRANSINDIVIDUAL

Antes de adentrar-se na discussão sobre as peculiaridades do termo de ajustamento de conduta, vale uma breve análise sobre a transindividualidade do direito ambiental, ainda mais, tendo em vista que tal instrumento é suma importância na reparação dos danos ambientais, e vem se mostrando um dos meios mais eficazes na reparação da degradação ambiental apesar de valer ainda salientar que a prevenção é ainda a melhor solução, como bem doutrina em sua obra Milaré (2001, p. 419, grifo do autor):

O Direito Ambiental, não custa repetir, têm três esferas básicas de atuação: a preventiva, a reparatória e a repressiva. Cuidaremos neste Título da *reparação do dano ambiental*.

Já de início, contudo, é pertinente a observação de que a reparação e a repressão ambientais representam atividade menos valiosa que a prevenção. Aqueles cuidam do *dano já causado*. Esta, ao revés, tem sua atenção voltada para momento anterior, o do mero risco. Na prevenção, há ação inibitória. Na reparação, remédio ressarcitório.

Mas danos existem e como realidade que são, vale ver a forma de reparação pelo termo de ajustamento de conduta.

### 6.1 A Caracterização do Direito Ambiental como um Direito Transindividual

Considerando o crescente enfoque ao Direito Ambiental, que se difundir por todo o mundo, natural perguntar se este trata-se de direito privado ou público, apenas como exemplo. Desse modo nota-se uma visão diferenciada quanto ao Direito ambiental, como um direito transindividual, eles transcende o particular, pois é direito que se erradia à vários e não se coloca a disposição de apenas um.

Segundo a obra de Moreira (2004, p. 34):

Ou seja: a temática vigente das relações de consumo ou do meio ambiente, particularmente, mas não só elas, implica a revisão de perspectivas do próprio Direito, a todo o momento visto como direito individual que se projeta como Direito subjetivo, passando a incorporar novos tipos de interesses, os transindividuais, que podem ser coletivos (aqueles que agrupam indivíduos vinculados entre si por laços jurídicos) ou difusos (aqueles que têm a sua titularidade espraiada por um grupo indeterminável de pessoas, dos quais sobressaem os relativos ao meio ambiente e às relações de consumo).

Do mesmo sentir, ainda, é Cappelletti (1975) apud Mazzilli (2002, p. 44, grifo do autor):

*Entre o interesse público e o interesse privado, há interesses transindividuais ou coletivos (em sentido lato), compartilhados por grupos, classes ou categorias de pessoas (como os condôminos de um edifício, os sócios de uma empresa, os membros de uma equipe esportiva, os empregados do mesmo patrão). São interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam a constituir interesse público.*

Como direito transindividual, podemos assim considerar o direito ambiental, posto que relaciona-se não mais com a singularidade, mas sim com a pluralidade, pois é distribuído a todos o direito à um meio ambiente saudável.

Segundo Massimo (1976) apud Mazzilli (2002, p. 45):

Sob o aspecto processual, o que caracteriza os interesses transindividuais, ou de grupo, não é apenas, porém, o fato de serem compartilhados por diversos titulares individuais reunidos pela mesma relação jurídica ou fática, mas, mais do que isso, é a circunstância de que a ordem jurídica reconhece a necessidade de que seu acesso individual à Justiça seja substituído por um processo coletivo, que não apenas é apto a evitar decisões contraditórias como ainda conduz a um processo mais eficiente, porque exercido de uma só vez, em proveito de todo o grupo lesado.

Dessa maneira cria-se na processualística, uma possibilidade de processos coletivos, que visam, com efeito, barrar decisões que poderiam ser antagônicas se cada particular resolvesse acionar, sendo apenas uma a ação em proveito coletivo.

## 6.2 A Possibilidade de Transação no Direito Ambiental

Quanto à possibilidade de transação dos direitos transindividuais, há grande embate nesse ponto, pois como pela própria denominação, são direitos que transcendem os indivíduos, dessa forma como pode um dispor destes, e transigir sobre algo que não lhe é dado a propriedade.

Porém necessário se lembrar, da viabilidade e agilidade ligada a esse instituto, e simplesmente ignorá-lo no direito ambiental seria uma lesão inestimável.

Na observação da obra de Milaré (2001, p. 488):

A marca da indisponibilidade dos interesses e direitos transindividuais impede, em princípio, a transação, tendo em vista que o objeto desta alcança apenas direitos patrimoniais de caráter privado, suscetível de circulabilidade.

Frente, porém, a situações concretas de dano iminente ou consumado, em que o responsável acede em adequar-se à lei ou em reparar lesões, seria fechar os olhos à realidade e às exigências da vida recusar pura e simplesmente tal procedimento, numa incompreensível reverência aos conceitos.

Com essa visão, de que apesar de na contra mão de direção dos princípios, se torna inviável abrir-se mão da transação nos casos onde ela se mostra hábil a reestruturar o equilíbrio do meio ambiente.

Deste modo, vale trazer o elucidado por Mazzilli (2002, p. 354):

Por fim, também em caso de dano ao meio ambiente, a Méd. Prov. N. 1.949-25/00 acrescentou dispositivos à Lei n. 9.605/98, permitindo que os órgãos ambientais celebrassem compromissos de ajustamento de conduta com pessoas físicas ou jurídicas, assegurada a força de títulos executivos extrajudiciais, tendo sido a norma reeditada na Méd. Prov. N. 2.163-41/01.

Na realidade, vem ocorrendo as transações, em uma visão ampla, pois é esta sem dúvida a forma mais eficaz de tentativa de reparação do dano ambiental

Quanto a esse entendimento, vale trazer como forma de complementação o ensinamento que se encontra na doutrina de Leite (2004, p. 107):

Evidencia-se, dessa forma, uma renovação do instituto da transação e mais identificado com as exigências dos interesses metaindividuais, que exigem mecanismos que evitem o dano. A lei qualifica este compromisso de ajustamento como um título executivo extrajudicial, mas, para que este possa ser firmado judicialmente, no processo em andamento, deve ser submetido à avaliação do juiz, que poderá recusar a homologação diante da não adequação aos fins ensejados.

Portanto, pode o instituto ser identificado como algo que existe de forma nova no direito ambiental, pois não se vislumbra a disposição do direito material, esse indisponível, mas ocorre em relação, aos modos de execução, tempo e local, como exemplo.

Seria temerário ao desenvolvimento do direito, que se feche os olhos frente aos benefícios que alguns atos podem gerar na defesa do meio ambiente, por isso, o termo de ajustamento de conduta é forma eficaz e vem sendo aplicado no direito ambiental.

## **7 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA POR DANO AMBIENTAL NA PROPRIEDADE RURAL**

### **7.1 O Termo de Ajustamento de Conduta e a Reparação de Dano Ambiental**

O Termo de Ajustamento de Conduta<sup>2</sup>, quando utilizado como forma de reparação do dano ambiental na propriedade rural, pode ser visto como ponto fundamental para operar-se a efetiva reparação dos danos ao meio ambiente, não se podendo esperar que nos dias atuais o meio ambiente suporte após ato degradante um segundo ato danoso, qual seja o descaso.

Como nossa região conta com uma área rural vasta, é normal que as atividades degradadoras ocorram nesse contexto, pois a propriedade rural encontra-se intimamente ligada ao meio ambiente, são nelas que encontramos as Áreas de Preservação Permanente<sup>3</sup>, onde se incide a reserva legal, bem como se encontram em grande parte a flora e a fauna protegida, não se esquecendo dos rios, lagos e represas, naturais ou formadas pelas represas hidrelétricas.

Nossa temática regional é amplamente direcionada à propriedade rural, seja ela de pequeno porte ou de grande porte, os danos ambientais ocorrem e merecem uma reparação rápida e eficaz.

Diante de tal aspecto, ou seja, frente a impossibilidade de se aceitar que o nosso meio ambiente, após ser extirpado em um primeiro momento, tenha que se restabelecer sozinho, é nessa temática que surge a possibilidade e viabilidade do TAC, como sendo arma de reparação, especialmente no direito ambiental.

Com a ocorrência do Dano Ambiental, em maioria das vezes, é instaurado pelo Ministério Público o Inquérito Civil, como já abordado por esse trabalho anteriormente, e nesse panorama, com o desenrolar do instrumento

---

<sup>2</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta também é conhecido no mundo jurídico como Compromisso de Ajustamento de Conduta, além da freqüente substituição pela sigla TAC.

<sup>3</sup> Áreas que, por exemplo, circundam as represas e rios. Importante destacar que são conhecidas no cotidiano jurídico também pela sigla APP.

instrutório, o Membro Ministerial, pode, convencido da viabilidade desse, firmar Termo de Ajustamento de Conduta, que vale ressaltar, não é exclusivo para o âmbito ambiental, podendo ser celebrado, por exemplo, em Inquérito Civil que não tenha como foco matéria ambiental.

Certo é, que a reparação do dano por um TAC, mostra-se mais rápida, a celeridade é nata por sinal, posto que não se move toda máquina estatal, face que acordam os legitimados, quais sejam nesse caso o Membro do Ministério Público e o autor do dano, que concordando com os termos ali presentes, já efetua de início a reparação do dano, por exemplo: se encontrava-se utilizando uma Área de Preservação Permanente, de imediato já a desocupa, e aqui está o diferencial, passa a reparar, de forma espontânea, não se tem estado juiz, nem formação da lide, não há citação, nem tão pouco, práticas processuais abusivas e protelatórias, existe sim uma vontade uníssona e de caráter indiscutivelmente humanitário, de restabelecer a ordem ecológica.

O particular, com seu ato faz com que, cumpridas as etapas estabelecidas no TAC, ocorra a reparação em tempo recorde e com real benefício à coletividade, que não teve que esperar a década passar para ver o fim de uma contenda judicial, que lembre-se, as vezes é único meio possível, mas, meio mais lento, e só então ter o pretendido desde o início, o meio ambiente equilibrado novamente.

Nessa esteira, grande é o ensinamento de Leite (2004, p. 104):

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.

Deste modo não se vê meio mais prático de se conseguir o fim almejado, pois o bem da vida que se alcançaria com a tutela jurisdicional, pode ser conseguido muito antes, pelo termo de ajustamento de conduta, e por tal rapidez vem ganhando destaque no cenário jurídico, como podemos observar pelo exposto por Cappelli (2004, p. 299):

Quanto mais tempo se passa desde que o Ministério Público foi autorizado a instaurar inquéritos civis e celebrar compromissos de ajustamento, a experiência reforça a convicção ministerial pela solução extrajudicial dos problemas ambientais.

É o entendimento crescente, que o acordo é melhor solução do que, por exemplo, a Ação Civil. Como ainda bem elucidado por Cappelli (2004, p. 301), “O compromisso de ajustamento é instrumento, por excelência, de que detém o Ministério Público para a referida solução extrajudicial dos conflitos”.

Posto que, assim que firmado, o TAC começa a ter seus efeitos postos em ação, portanto, o que fora de comum acordo discutido, passa então a ser feito.

O termo de ajustamento de conduta é, em um singelo resumo, o compromisso obtido por um dos legitimados, em nosso enfoque principal, o Ministério Público, firmado por este e o causador da degradação ambiental, visando a célere reparação do dano ambiental.

Frise-se que deve ocorrer a integral reparação do dano sofrido, e, em contrapartida, fica o degradador poupado de um desgaste propiciado por uma eventual Ação Civil Pública, ou até mesmo do incomodo desenrolar do Inquérito Civil.

Cabe agora a análise mais aprofundada desse compromisso entre o Membro do Ministério Público e o causador do dano.

## **7.2 A Natureza Jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta**

O TAC quando firmado entre as partes acordantes, ganha de nossa legislação natureza jurídica especial, haja vista não ser mero acordo, mas tamanha a importância e ressaltando-se que se discute Direito Transindividual, é concedido pela Lei a natureza jurídica de Título Executivo Extrajudicial, com pode ser visto no artigo 5º, §6º, Lei da Ação Civil Pública:

Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências da legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Conferindo ao termo a possibilidade de sua exigência judicial sem a discussão demorada de um processo de conhecimento, permitindo-se a execução desses, como título executivo extrajudicial.

Entretanto, a eficácia do termo como título executivo extrajudicial fica vinculado à necessidade de uma obrigação certa e determinada.

Na realidade, conforme disciplina Leite (2004, p. 104), “A Lei da Ação Civil Pública (LACP) estabeleceu um instrumento judicial, que é de índole eminentemente preventivo e, portanto, mais adequado aos interesses ambientais”. Em complemento, somente como forma de reforço ao entendimento da indisponibilidade do bem ambiental, no TAC, segundo Leite (2004, p. 106), “Saliente-se, assim, que o compromisso de ajustamento não comporta a disposição de direito material.”

Em sua obra Fiorillo (2007, p. 398, grifo do autor):

Vale lembrar que se trata de um *ajuste de conduta*, e condutas são previstas pela lei, objetivando determinar as que deverão ter um fornecedor infrator. Obviamente, o compromisso feito pelo Ministério Público não deve jamais ficar aquém do que diz a lei. Ao contrário, deve regularizar, tornar justo, conforme seus ditames, o proceder do fornecedor, até mesmo porque esse compromisso terá força de título executivo extrajudicial, na hipótese de seu descumprimento.

Nesse caso, utiliza-se o termo para reparação mais rápida do dano e uma possibilidade de discussão e acordar maiores benefícios ao meio ambiente.

### **7.3 Os Legitimados para Participar da Formação do Termo de Ajustamento de Conduta**

Inicialmente, analisemos breve relação feita na obra de Mazzilli (2002, p. 359, grifo do autor), onde aponta as principais características do compromisso de ajustamento:

Apontamos as principais características do compromisso de ajustamento de conduta: a) é tomado por termo por um dos órgãos públicos legitimados à ação civil pública; b) nele não há concessões de direito material por parte do órgão público legitimado, mas sim por meio dele o causador do dano assume obrigação de fazer ou não fazer, sob cominações pactuadas; c) dispensa testemunhas instrumentárias; d) gera título executivo extrajudicial; e) não é colhido nem homologado em juízo.

Sobre essa visão panorâmica do termo de ajustamento de conduta, passasse agora a visualização de alguns pontos relevantes a esse trabalho.

### 7.3.1 Da legitimidade para tomar o termo de ajustamento

Para analisarmos a legitimidade para a propositura do TAC, temos que levar em consideração o artigo 5º, da Lei 7.347/85, Lei da Ação Civil Pública, que traz a seguinte redação:

Art. 5º Tem 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.

[...]

§ 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.

Portanto, da breve leitura, já se evidencia que o legislador conferiu à alguns legitimados a autorização para a propositura de Ação Civil Pública, desse modo tem-se que, estes, excetuado as associações, foram conferidos a possibilidade de confeccionarem o TAC, como pode-se extrair da obra de Milaré

(2001, p. 490), “Quanto a legitimidade para aceitar e firmar o compromisso, concede-a a lei aos autorizados para a propositura da ação civil pública, exceto às associações”.

Conforme se denota, apesar dessa autorização para a propositura do TAC por todos co-legitimados, a entendimento na doutrina, e nesse sentido, ilustra em sua obra Édis Milaré (2001, p. 491), “[...]que o compromisso, quando realizado por qualquer dos co-legitimados que não o Ministério Público, deve ser por este ratificado, sob pena de nulidade”.

Do mesmo sentir, ainda, é o entendimento de Leite (2004, p. 108, grifo do autor):

Ademais, o compromisso de ajustamento deve-se submeter à apreciação do Ministério Público, quando não efetivado pelo *parquet*, considerando que este é constitucionalmente *custos legis* dos interesses difusos e indisponíveis da sociedade.

Existe, portanto, grande preocupação com a legitimidade para a propositura do Termo de ajustamento, pois não há que se deixar aquele que degradou o meio ambiente, se utilizar do TAC como artimanha para impedir a sua responsabilização, ou ainda de maior importância, fazer com que o dano persista sem uma reparação imediata.

Para a propositura do Termo de Ajustamento, se faz necessário que aos olhos do Ministério Público, já se encontre o fato danoso esclarecido não restando dúvidas, e como não poderia deixar de ser, deve ocorrer a integral reparação do dano, como dita o artigo 112 da Lei Complementar 734/93.

Art. 112. O órgão do Ministério Público, nos inquéritos civis que tenha instaurado e desde que o fato esteja devidamente esclarecido, poderá formalizar, mediante termo nos autos, compromisso do responsável quanto ao cumprimento das obrigações necessárias à integral reparação do dano.

Segundo a obra de Mazzilli (2002, p. 355):

Desta forma sob o aspecto cível, o Ministério Público por seu órgão competente, poderá previamente ajustar a composição do dano com o causador da lesão ambiental, mas só o deverá fazer nos casos em que disponha de critérios técnicos e objetivos para tanto.

Com propriedade, tal ensinamento mostra que o termo deve ser embasado, fundamentado, bem definido, não podendo ser simplesmente lançado como forma de economia processual, deve ser realmente meio de reparação.

Caso o termo de ajustamento de conduta não se adapte a total proteção do interesse difuso, por ser o direito discutido de natureza indisponível, cabe a ressalva feita por Milaré (2001, p. 489-490, grifo do autor):

O que é indispensável, em qualquer um dos casos, é que haja *integral reparação do dano*, dada a natureza indisponível do direito violado. O que seria objeto do pedido da ação civil deve estar presente no compromisso. Admite-se convenção apenas no tocante às condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar etc.). Isso implica, é obvio, em que o fato esteja satisfatoriamente esclarecido, de modo a ser possível a identificação das obrigações a serem estipuladas.

Não podia ser diferente, o entendimento, pois se o autor do dano não se propusesse a reparação mínima do dano ambiental, haveria que se falar na boa aplicação desse instrumento de reparação.

Ainda se vale esse trabalho dos ensinamentos de Leite (2004, p. 107):

Embora este instrumento seja uma forma de pactuar com o iminente infrator, este não objetiva admitir que as irregularidades e condutas anti-sociais permaneçam não resolvidas, mas ao contrário, estabelece determinações quanto ao seu cumprimento, sob pena de desvirtuamento.

Como visto, o autor do dano não encontra fuga no TAC, não sendo meio de burlar a defesa da questão ambiental, mas sim, meio de proteger o meio ambiente, nesse contexto passa-se a análise do papel do infrator na formação do termo de ajustamento de conduta.

### 7.3.2 Da aceitação pelo compromitente

O legitimado a assinar o TAC, o causador do dano, a partir da assinatura deste, é tratado como compromitente, ou seja, aquele que sujeitou o meio ambiente ao dano, é quem deve, afinal, repará-lo e assumir as responsabilidades da execução do TAC. É a parte passiva do Inquérito Civil, que por esta condição, por exemplo, de investigado, que pode firmar o TAC, visando a reparação do meio ambiente, e como não poderia deixar de ser, o enfoque principal de qualquer questão no direito ambiental, o restabelecimento do equilíbrio ambiental.

Com tal empenho que deve ser direcionado ao restabelecimento da ordem ambiental violentada, ao assinar o Termo de Ajustamento, o causador dano, apesar de restritas as discussões sobre a matéria de direito ali em enfoque, por se tratar de direitos transindividuais, cabe a análise das obrigações de fazer e não fazer, dos prazos para a ocorrência das reparações e as formas como serão procedidas às etapas da reparação.

É, portanto, o mais capacitado para tanto, aquele que efetuará a reparação. Podendo sobre ela se debruçar e refletir, sob a pena de se avençado algo desproporcional as possibilidades e viabilidades de implementação, este padecer das seqüelas do inadimplemento do TAC, que como já discutido, é título executivo extrajudicial.

Mas neste enfoque, note-se que, com probidade vale levantar-se apenas para ilustração do já debatido, caso hipotético, mas que caberia ao causador do dano firmar o TAC, se não vejamos, o proprietário de uma propriedade rural, de pequeno porte, utiliza-se de Área de Preservação Permanente, para manejo e criação de gado, ocorre desse modo o impedimento da reestruturação da formação vegetal, que, circunda um lago, e explorando economicamente essa área sem as devidas precauções ocorre o dano ambiental, adotemos, que seja esse reparável e desse modo após regular autuação pela Polícia Militar Ambiental, vê-se instaurado Inquérito Civil, que em seu desenrolar, inequívoco o dano e a sua autoria, porém pela necessidade da reparação, é proposto pelo Ministério Público, o termo de ajustamento de conduta ao causador do dano, no caso o proprietário da área rural,

que analisando-o, verá como melhor solução para o caso a assinatura de tal instrumento, pois além da reparação do dano e manutenção do equilíbrio ecológico, evitará o desenrolar de uma Ação, que de forma geral causa um desgaste patrimonial maior e até mesmo um maior desgaste pessoal.

A aceitação do compromitente é de suma importância, mesmo porque, pode-se ver que é o empenho dele que no final dará ao TAC sua função principal, a célere reparação. Pois se este não for cumprido poderá sim ser exercida sua força, nesse contexto vemos o ensinamento de Mazzilli (2002, p. 359):

Se o compromisso de ajustamento versar apenas a adequação da conduta do causador do dano às exigências legais mas descuidar-se de prever multa cominatória, mesmo assim passa ensejar execução por obrigação de fazer ou não fazer.

Contudo, ao meio ambiente não vale o embate de forças e nem tão pouco a contenda litigiosa, mas sim, a manutenção de seu equilíbrio.

Portanto, o que interessa em suma é que o compromitente cumpra o avençado e ajuste-se ao colocado pela legislação.

De forma a melhor visualização da aceitação pelo compromitente, cabe a vista do regime de responsabilidade civil que norteia as o Direito ambiental.

### **7.3.3 A responsabilidade civil objetiva por danos ambientais**

A ocorrência dos Danos Ambientais é clara, apesar do grande empenho dos órgãos públicos na prevenção do dano ambiental, não se vislumbra ainda no cotidiano que eles se tornem apenas fatos que compõe nossa história, por tal razão é que necessária a reparação.

Em se tratando de reparação logo se nota a necessidade de se apurar quem é o responsável, e nesse tema poderia se pautar na responsabilidade subjetiva, que é fundada na culpa do agente causador e também tem como elementos a conduta, nexos causal e o dano, e que é amplamente utilizada no direito,

sendo de aplicação na regra geral. Porém no Direito Ambiental, não se vincula a esse tipo de responsabilidade, está ligado ao regime de responsabilidade objetiva, que se mostra mais eficaz e não esbarra nos empecilhos ligados a comprovação da culpa.

Com a utilização do regime de responsabilidade civil objetiva, se põem em foco os riscos, sendo pressuposto desta. Já se antevê a situação, o que se amolda melhor a proteção ambiental.

Visa-se complementa essa idéia, principalmente quando se analisa os elementos, que são conduta, nexos causal e dano, se vê não que é discutida a culpa, contudo, não se pode dizer que é esta a responsabilidade sem culpa, pois na realidade ela independe de culpa. Portanto pode haver ou não a culpa, a existência dessa não majora ou diminui a responsabilidade do agente causador do dano ambiental.

Nesse caso seria a responsabilidade em que a culpa passa ser elemento dispensável, como exposto ela independe de culpa.

Como bem elucidado na obra de Milaré (2001, p. 426, grifo do autor):

[...] o dano ambiental é regido pelo sistema da *responsabilidade objetiva*, fundado no risco, que prescinde por completo da culpabilidade do agente e só exige, para tornar efetiva a responsabilidade, a ocorrência do dano e a prova do vínculo causal com a atividade.

Nessa esteira, encontramos o artigo 14, §1º da Lei 6.938/81:

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

[...]

§1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

[...]

E em complemento ressalta-se o que doutrina Milaré (2001, p. 427):

Em sede de Direito Ambiental, pelas razões apontadas, não se poderia mesmo cogitar da adoção, pura e simples da responsabilidade civil nos moldes do Direito Privado, ante a constatação de que o fundamento da teoria da culpa deixou de atender as exigências sociais, deixando em grande número de vezes a vítima ao desamparo.

Nota-se que além da responsabilidade objetiva, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, também se baseia no risco pela atividade. E dessa forma se baseando na doutrina do risco integral, o fato sendo ele culposo ou não impõe a reparação do dano ao agente, desde que ele cause, como bem elucida Milaré (2001, p. 428) em sua obra, com esse entendimento pode-se ver que a melhor forma encontrada pelo legislador para proteção do meio ambiente foi a adoção da responsabilidade objetiva.

Pode se ver no texto constitucional menção a responsabilidade objetiva no artigo 2, inciso XXIII, alínea c:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

[...]

c) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

[...]

Dessa forma é ela prevista e utilizada como regra na reparação do dano ambiental.

Quanto aos objetivos da responsabilidade civil no campo ambiental, vale refletir os ensinamentos de Lanfredi (2007, p. 234, grifo do autor):

O objetivo clássico, primário, é, justamente, o da reparação em virtude dos danos sofridos pela vítima. Trata-se, pois, de uma *função fundamentalmente reparatória*.

Outro objetivo de relevo é o estímulo à prevenção de danos futuros.

Se na técnica reparatória ambiental o lema é “quem contamina paga” (princípio do poluidor-pagador), na prevenção – objetivo maior do Direito Ambiental e da moderna responsabilidade civil – passa ser “não contamine”. Trata-se, no caso da prevenção, de um resultado indireto, pois a condenação do infrator, além de reparar a vítima, serve para encorajar outros a tomar as cautelas necessárias e evitar danos futuros.

Com efeito, a responsabilidade objetiva, no âmbito ambiental traz, como pressupostos o evento danoso e o nexo causal, que geram como consequência que aliado a teoria do risco da atividade, que para a aferição do dever de indenizar é prescindível a investigação da culpa, irrelevante a licitude da atividade a inaplicabilidade das causas de exclusão da responsabilidade civil, quais sejam o caso fortuito e de força maior, além da impossibilidade de se invocar a cláusula de ao indenizar.

Como bem lembrado na obra de Silva (2000, p. 278):

Na responsabilidade fundada na culpa a vítima tem que provar não só a existência do nexo entre o dano e atividade danosa, mas também – e especialmente – a culpa do agente. Na responsabilidade objetiva por dano ambiental bastam a existência do dano e o nexo com a fonte poluidora ou degradadora

Portanto, não se pode ignorar que com a inevitável presença de danos ao meio ambiente, a responsabilidade objetiva é a que melhor se molda na tentativa de se buscar a reparação do dano.

## **8. REFLEXOS PRÁTICOS DOS VÍCIOS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

### **8.1 Das Nulidades do Termo de Ajustamento de Conduta**

#### **8.1.1 Do termo de ajustamento firmado por parte ilegítima**

A legitimidade para se firmar o TAC, é prevista como já abordado anteriormente pelos legitimados a propor a ação civil pública, excetuadas as associações.

O artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública prevê os legitimados para proporem a ação civil pública, e no parágrafo 6º, traz a possibilidade de tomarem compromisso de ajustamento de conduta, com efeito, do outro lado temos quem poderá assumir as responsabilidades para a execução do termo. Qual seja ao causador do dano que diante da responsabilidade objetiva pelo ato danoso, faz com que esse rol seja ampliado, pois esta independe de culpa.

Portanto, apresentado o evento danoso e o nexo de causalidade, já se configura a responsabilidade objetiva.

É clara a intenção do legislador de reparar o dano ambiental, mas não se pode levar tal reparação a níveis de impor a quem nada causou, a obrigatoriedade de reparar, por tal dimensão é que vale observar que o Termo de Ajustamento de Conduta firmado por outro que não um legitimado é inexistente, como colocado na Doutrina de Milaré (2001, p. 491).

Aquele que assim procede e não é legitimado para tanto, não tem conferido ao termo, a qualidade de título executivo extrajudicial, posto que a lei apenas confere ao título firmado com o cumprimento dos requisitos mínimos.

Quando se firmado por quem não é o verdadeiro causador do dano, inviável a sua sustentação como um ato jurídico perfeito. Pois a possibilidade de se propor o termo de ajustamento de conduta como decorrido em momento oportuno, necessita de uma série de requisitos, quais sejam, a exemplo, os brilhantemente trazidos por Milaré (1995) apud Leite (2004, p. 108, grifo do autor):

[...] os requisitos de validade da homologação do ajuste: 1. *necessidade de integral reparação do dano, em razão, da natureza indisponível do direito violado; a esfera passível de ajuste fica circunscrita à forma de cumprimento da obrigação pelo responsável, isto é, ao modo, tempo e lugar e a outros aspectos pertinentes;* 2. *indispensabilidade de cabal esclarecimento dos fatos, de modo a ser possível a identificação das obrigações a serem estipuladas, já que desfrutará de eficácia de título executivo judicial;* 3. *obrigatoriedade da estipulação de cominações para a hipótese de inadimplemento;* 4. *anuência do Ministério Público, quando não seja autor.*

Esses requisitos, que são exigidos para a homologação de um TAC judicialmente, são na realidade, parâmetros para tornar o termo forte por ser a partir da homologação título executivo judicial.

Com efeito, traz-se ao contexto desse trabalho tais ensinamentos, para se focar no tocante à indispensabilidade do cabal esclarecimento dos fatos, não há que se permitir que o TAC seja firmado sem que se esclareça o ocorrido realmente no evento danoso, por isso que não se pode admitir que aquele que não teve ligação com o evento danoso seja comprometente, não se pode comprometer aquele que ainda na obscuridade dos fatos julga-se como o legitimado para tanto, pois se não desvendada a verdade, não há como garantir que o meio ambiente está sendo protegido.

Nesse mesmo sentido, basta uma breve re-análise, sobre o disposto no artigo 112 da Lei Orgânica do Ministério Público (Dec. Lei 734/93):

Art. 112. O órgão do Ministério Público, nos inquéritos civis que tenha instaurado e desde que o fato esteja devidamente esclarecido, poderá formalizar, mediante termo nos autos, compromisso do responsável quanto ao cumprimento das obrigações necessárias à integral reparação do dano.

Como visto, é necessário que esteja devidamente esclarecido os fatos, para que se ocorra a propositura do Termo de ajustamento de conduta.

Não bastasse essa singela análise, atente-se para o fato de se aquele que firma o TAC, e que de forma alguma concorreu para o evento degradador, inexistir responsabilidade, pela não ocorrência do nexo de causalidade, elemento que integra a responsabilidade objetiva e que é indispensável na formação desta.

Nesse sentido, temos a obra de Abelha, (2004, p. 174-175, grifo do autor):

Um dos maiores pontos de estrangulamento, e por que não dizer insucesso, das demandas coletivas em favor do meio ambiente é a verificação *in concreto* do nexo de causalidade existente entre o dano ambiental e o agente imputável.

Deste modo, inexistente a prova do liame entre o dano e o causador não há que se falar em existência de responsabilidade civil objetiva. Nessa esteira temos o ensinamento de Abelha (2004, p. 175), de que analisando concretamente o nexo de causalidade obtemos a existência de um nexo entre a causa e o efeito (dano), o nexo (ligação) e a causa (atividade da pessoa). Sendo elemento essencial para a configuração da responsabilidade objetiva.

Apesar do fim reparação, estar sendo garantido se aquele que não causou o dano estiver reparando, não se pode no direito permitir que este por um ato de concreta responsabilidade social, quer seja garantindo um meio ambiente equilibrado, seja, por exemplo, penalizado por não conseguir cumprir o avençado, é desta forma nulo o Termo de ajustamento de conduta firmado por aquele que não concorrera de forma alguma para o evento de degradação ambiental.

Primeiro porque, se formado o termo de ajustamento de conduta na presença daquele que não causara nenhuma degradação, explicita-se que inexistiu a clareza dos fatos que é inata ao termo de ajustamento de conduta. Que, ressalte-se, não se busca a clareza como forma de postergar a recuperação, mas sim, com a visão de que um dano muito maior pode estar por traz da primeira impressão percebida. Falta, portanto, requisito para a formação do termo, que não pode ser dispensado, posto a transindividualidade do direito em questão.

E, em contrapartida, pela quebra do nexo de causalidade, elemento essencial na formação da responsabilidade objetiva, que cai por terra quando aquele

que firmou não tinha qualquer ligação com o fato, não podendo ser obrigado a manter-se na relação pactuada.

Com efeito trazemos parte da obra de Abelha (2004, p. 176), “Ora, a prova deverá recair sobre a existência do dano e sobre o nexó entre o dano e a sua causa (atividade do agente), e não raras vezes sobre a própria causa, que terá que ser provada”.

Não é outro o entendimento que traz Milaré (2001, p. 431) em sua obra:

Em matéria de dano ambiental, ao adotar o regime da responsabilidade civil objetiva, a Lei 6.938/81 afasta a investigação e a discussão da culpa, mas não prescinde do nexó causal, vale dizer, da relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano dela advindo. Analisa-se atividade do agente, indagando se o dano foi causado em razão dela, para se concluir que risco oriundo dessa atividade é suficiente para estabelecer o dever de reparar o prejuízo.

A vista da realidade encontrada em nossa região, o que pode ocorrer é a seguinte situação:

Apenas na tentativa de ilustrar o ocorrido, uma pequena propriedade rural que tem em seu proprietário pessoa simples, desprovida de conhecimentos jurídicos e técnicos, tem ali naquele pequeno sítio a sua subsistência e de toda sua família, por um infortúnio uma queimada realizada por seu vizinho, que não conseguiu controlar a fúria das chamas, teve sua APP, queimada parcialmente, tal ato foi constatado, e instaurado o inquérito civil para apurar os fatos, de maneira rápida já se propôs o TAC, como forma de reparação do dano, e aquela pessoa simples, desprovida de conhecimentos técnicos, e até motivado pelo impulso de rever sua propriedade ecologicamente restaurada, assume um compromisso de recuperar a área que sofreu o dano. Ocorre, porém, que este senhor acaba de indiretamente assumir uma série de obrigações, que se não cumpridas ensejaram as medidas cabíveis para que se cumpra o avençado. Se torna, situação que inquieta a pacífica compreensão das normas basilares do Direito, a responsabilidade assumida por este que ato algum cometeu.

Nesse contexto, que vislumbra-se a imputação a quem realmente deva reparar, e a impossibilidade de se forçar alguém a manter-se em uma relação jurídica na qual não tem razão alguma para estar.

Portanto, o termo de ajustamento de conduta firmado por parte ilegítima é nulo, não podendo se exigir o cumprimento deste, frente a precariedade que lhe é nata.

Mas como bem lembrado por Chiovenda (1969) apud Abelha (2004, p. 175), referindo-se ao fato de que o processo é meio de efetivação da justiça, “Todo modo de atuação da lei (e qualquer meio executivo) que seja praticamente possível e não seja contrário a norma geral ou especial de direito, deve-se considerar-se admissível”.

De tal forma que a análise desses vícios não visam fragilizar o TAC, mas sim garantir que este será utilizado de maneira correta, sempre buscando um meio ambiente equilibrado.

## **8.2 Da Imprevisão Frente a Execução do Termo de Ajustamento de Conduta**

Os termos de ajustamento de conduta como já demonstrado nesse trabalho são instrumentos firmados em geral entre o Ministério Público e o causador do dano. Com efeito, nesses termos são discutidas condições de como, quando e quanto recuperar, são essas três indagações respondidas sempre que existe a celebração de um TAC, visando-se o restabelecimento do equilíbrio do meio ambiente, dessa forma vale trazer à tona os ensinamentos de Mazzilli (2002, p. 367, grifo do autor):

O tomador do compromisso de ajustamento, em troca da obrigação assumida por parte do causador do dano, não pode dispensar, renunciar ou mitigar outras obrigações legais do comprometente; pode, entretanto, estipular *termos e condições de cumprimento* das obrigações (modo, tempo, lugar, etc.).

Nestes termos avençados é que passa-se a discutir de forma apenas singela, a existência desses e a sua possível mutabilidade com o passar do tempo.

São estipuladas condições e termos para o cumprimento das obrigações, que podem ser, por exemplo, a plantação de uma certa quantidade de mudas, o manejo destas até um ponto de desenvolvimento, além da clara previsão de multa, caso se descumpra o acertado, quando da celebração do termo.

Nessa dinâmica, se todos os fatores ocorrerem de forma correta, o dano será restaurado e ocorrerá o fim do problema, mas no mundo nem tudo acontece como planejado, e a partir do imprevisto, da imprevisão é que temos o ponto inicial dessa discussão.

Coloca-se que no desenrolar da execução de um termo de ajustamento de conduta por dano ambiental em uma propriedade rural, a situação na qual o termo foi celebrado, não mais se estabelece, o comprometente agora encontrasse as margens da insolvência, e é notório os gastos inerentes a uma reparação ambiental, o termo por ele assinado, passa a ser demasiadamente oneroso, aquele que poderia arcar facilmente com as quantias despendidas na recuperação ecológica, hoje tem sua subsistência afetada por qualquer gasto extra.

Diante de tais fatos faz se necessário colocarmos, em evidência o instituto que vige no Direito Material Civil, que ombreia-se na teoria da imprevisão, cujo nome latino é o mais aplicado, qual seja, "*Rebus sic standibus*," que em breve análise podemos trazê-lo como uma cláusula historicamente usada nos contratos de execução diferida no futuro, que possibilitava a revisão de contratos pelo juiz. Não se está caracterizando o termo de ajustamento como contrato, pois este é instrumento de direito privado, enquanto o TAC envolve direito transindividual, mas merece atenção, pois, de forma ampla essa cláusula de forma implícita habita os contratos, fazendo possível, diante da imprevista onerosidade excessiva, a discussão das cláusulas do contrato são possíveis, não sendo obrigado aquele contratante que esta padecendo da onerosidade excessiva a adimplir o contrato na forma que se encontra, dessa forma pode o juiz rever esse contrato.

Com efeito, tal possibilidade, viável se tornaria, pois se o termo de ajustamento de alguma forma se tornou oneroso em excesso ao comprometente, que lucro terá a sociedade se inadimplido o TAC, perde-se, portanto, a finalidade maior

do termo, que é a rápida reparação do dano, e ganha-se um compromitente, que agora em mora terá que pagar multas, que não tem meios de adimplir, e será forçado a executar algo que ninguém conseguiria cumprir.

Ademais, vale a ressalva feita por Salles (1999, p. 451, grifo do autor), quando discorre sobre os cuidados na constituição do Título Executivo:

Em qualquer das modalidades de execução que envolvam questões ambientais, tanto por sentença judicial, quanto por termo de ajustamento, alguns cuidados são necessários, valendo mencionar:

[...]

c. a fixação das obrigações no título deve ser a mais detalhada possível devendo-se considerar, no entanto, que, tratando-se de situações contingentes, deve haver uma certa flexibilidade, de maneira que se possa responder a situações futuras e incertas.

[...]

Dessa forma, se em sua formação não se deu guarida a tal cuidado por que privar agora o compromitente da possibilidade de obter uma resposta sobre o evento inesperado.

Muito importante que os termos discutidos no TAC, sejam passíveis de uma re-análise frente esse instituto, pois tornou-se demasiadamente excessivo, cabe ao juiz decidir se não é melhor discutir nova forma de reparação, pois garante-se dessa forma o reestruturação de um meio ambiente equilibrado.

A efetiva necessidade de reapreciação pelo judiciário, não é estranha ao tema ambiental e tão pouco ao termo de ajustamento de conduta, se não vejamos o disciplinado no parágrafo único do artigo 645 do Código de Processo Civil:

Art. 645. Na execução de obrigação de fazer ou não fazer, fundada em título extrajudicial, o juiz, ao despachar a inicial, fixará multa por dia de atraso no cumprimento da obrigação e a data a partir da qual será devida.

Parágrafo único. Se o valor da multa estiver previsto no título, o juiz poderá reduzi-lo se excessivo.

Portanto o termo de ajustamento de conduta, assim considerado um título executivo extrajudicial, e com obrigações fundadas em fazer ou não fazer, é passível da égide desse dispositivo da norma processual civil pátria.

Vislumbra-se que a multa prevista no título, se excessiva, e isso só se pode ser constatado no caso prático, pode ser reduzida pelo juiz. Então nesse não há que se mitigar o direito de se pleitear novos rumos durante a execução do TAC. Mas é importante ser lembrado, que não se busca a fuga da reparação, mas a adequação desta ao contexto econômico social vivenciado por todos naquele momento, não pode o pactuado diferir da realidade fática.

Se constatado o início da reparação e se os estudos técnicos permitirem que se possa fazer a recuperação de maneira menos gravosa ao compromitente, não há causa que exclua a possibilidade desse fato ocorrer.

É, desse modo, que busca-se a efetividade da reparação do dano ambiental, sobre qualquer outra coisa, não se podendo ignorar a vontade individual de reparar, ainda que não seja de maneira tão agressiva, consagrando o maior entendimento que diz ser mais importante prevenir o dano ambiental do que repará-lo, e nada mais eficaz para tal mister, do que um despertar da consciência ecológica em cada um, e aquele que busca a reparação do dano que causou, na maioria das vezes encontra-se preocupado em ver novamente a natureza em bom estado.

## **9 A EXECUÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NÃO CUMPRIDO NO DIREITO PROCESSUAL CIVIL**

### **9.1 A Execução do Termo de Ajustamento de Conduta como Título Executivo Judicial ou Extrajudicial**

Apesar de essa discussão parecer já debatida anteriormente neste trabalho, necessária é a abordagem novamente de tal tema, posto o novo enfoque agora cedido. Nesta oportunidade apenas para uma contextualização dos acontecimentos, se esta frente a um termo de ajustamento de conduta que, por decisão do compromitente, não foi cumprido, ou que após iniciada sua execução não foi totalmente executado. Nesse sentido o inadimplente, mesmo depois de concedida a oportunidade para regularizar sua situação, não o fez.

Cabe ao Ministério Público, garantir que o meio ambiente não seja abandonado ao descaso e a vontade daquele que já deteriorou a natureza, deve-se visar alguma forma de compelir a execução do termo de ajustamento de conduta.

Conforme discutido, o TAC, em sua maioria das vezes é título executivo extrajudicial devendo, portanto, ser feita a execução deste como título executivo que é.

Segundo a doutrina em sua obra Milaré (2001, p. 491):

Duvida inexistente também, [...], quanto a eficácia do compromisso (título executivo extrajudicial) para embasar a execução judicial, quer se trate de obrigação consistente em pagar quantia certa (condenação em dinheiro), quer se trate de obrigação de fazer ou não fazer.

Desse modo, como visto o que ocorre é a propositura de uma execução do título, que por ser extrajudicial, goza de pré-executividade, não ocorrendo a necessidade de ajuizar-se a ação civil para forçar a reparação do dano.

Se, por exemplo, a obrigação consistir na recuperação de uma área de preservação permanente, assim que citado o executado terá fixado um prazo para satisfazer essa obrigação de fazer, podendo ser o que o Juiz fixar, ou o já anteriormente estipulado no título executivo. Como demonstra o artigo 632 do Código de Processo Civil:

Art. 632 - Quando o objeto da execução for obrigação de fazer, o devedor será citado para satisfazê-la no prazo que o juiz lhe assinar, se outro não estiver determinado no título executivo.

Compelido dessa forma a restabelecer a ordem ambiental, bem como a cumprir o pactuado.

Nessa esteira vale observar o já mencionado artigo 645 do Código de Processo Civil.

Segundo, Milaré (2001, p. 490) em sua obra sobre tal assunto, “De outra parte, a eficácia do compromisso como título executivo extra judicial implica na previsão de obrigação certa quanto à sua existência, e determinada quanto ao seu objeto, como manda a lei civil (art. 1533 do Código Civil)”.

Deve, portanto, atender aos requisitos básicos de um título executivo extrajudicial, para assim poder ser executado.

Vale trazer o ensinamento de Salles (1999, p. 450-451):

A execução do termo de ajustamento não fica, portanto, adstrita à dívida de valor, mas podendo estender-se a outros tipos de obrigação. Abra-se assim aos legitimados para Ação Civil Pública a possibilidade da Composição amigável, previamente à propositura da ação, ter força executiva não apenas no tocante à fixação de valor e cobrança de multa pelo inadimplemento, mas também para imposição judicial da conduta a ser cumprida por meio do processo executivo.

Dessa maneira, observa-se o cabimento tanto da execução extrajudicial, quando for por obrigação de fazer ou não fazer, ou por quantia certa, abrangendo de forma ampla toda a reparação do meio ambiente.

Nesse ponto, segundo Salles (1999, p. 450), quando execução por quantia certa, os valores recebidos são recolhidos para fundos criados pelos estados e União.

Quanto há possibilidade da execução do Termo de Ajustamento como título executivo judicial, esta existe, e depende da homologação pelo juiz do termo de ajustamento de conduta, a lei traz a possibilidade de ser o compromisso homologado judicialmente, como pode ser visto no artigo 475 – N. do Código de Processo Civil:

Art. 475 - N. – São títulos executivos judiciais:

[...]

V – o acordo extrajudicial, de qualquer natureza, homologado judicialmente;

[...]

Neste contexto, é importante trazer a obra de Mazzilli (2002, p. 369):

O compromisso de ajustamento de conduta tomado extrajudicialmente não exige homologação judicial. Contudo, caso os interessados por qualquer motivo busquem essa homologação, o título executivo deixará de ser extrajudicial para transformar-se em título judicial. Mas a rigor, só será mesmo necessária a homologação judicial se o compromisso versar questões já controvertidas em juízo e se, em virtude de sua celebração, se quiser extinguir o processo.

Com esse entendimento, ocorre a possibilidade de sua homologação, passando a ser a sua execução do título judicial.

Quanto judicial ou extrajudicial, o verdadeiramente importante é que o Ministério Público resguarde o interesse da coletividade, assegurando que se cumpra o estipulado quando da formação do Termo de Ajustamento de Conduta. Entendimento igual tem Leite (2004, p. 108, grifo do autor), “Salienta-se que o *parquet* que fiscalizou o compromisso de ajustamento deve evidenciar o cumprimento da avença, visando a dar efetividade aos interesses protegidos”.

Com efeito, apesar de importantíssimo o debate sobre a execução do TAC, conclui-se que em ambas as formas terá o direito ambiental resguardado sua integridade.

O que, mais uma vez, reforça a praticidade, viabilidade e principalmente a eficácia do Termo de ajustamento, que mesmo quando inadimplido, pode com mais celeridade ser compelido ao cumprimento, sendo dispensada o ajuizamento de uma ação toda a discussão sobre as provas e por final um cumprimento de sentença.

## **9.2 A Possibilidade de Ajuizamento de Ação Civil Pública Frente o Termo de Ajustamento de Conduta Deficitário.**

Impensável, aos olhos dos legitimados a propositura da Ação Civil Pública por danos ao meio ambiente, ver seu direito mitigado, frente a um TAC que goze de deficiências em sua formação, graças a indisponibilidade do direito material discutido, o termo de ajustamento não pode se dar ao requinte de dispensar a reparação integral do dano, ou de visar uma reparação falha, podendo os legitimados se socorrer ao judiciário na oportunidade de tais acontecimentos.

Como bem discorre em sua obra Mazzilli (2002, p. 365):

Se qualquer outro co-legitimado à ação civil pública ou coletiva não aceitar o compromisso de ajustamento tomado extrajudicialmente pelo órgão público, poderá desconsiderá-lo e buscar diretamente os remédios jurisdicionais cabíveis, justamente porque o compromisso terá essa característica de garantia mínima, nunca de limitação máxima de responsabilidades do causador do dano.

Não é outro, o entendimento de Leite (2004, p. 109):

Observe-se que, cumpridas todas as exigências legais constantes do acordo, extinguir-se-á eventual interesse na demanda. No entanto, se o compromisso de ajustamento firmado não abranger todos os elementos dos

interesses protegidos, remanescerá a possibilidade em ajuizar eventual ação civil pública.

Bem elucidado, que quando o TAC em sua forma for bem delimitado e redigido, não restará problema algum ao compromitente, porém se utilizado como meio de subterfúgio para a reparação do Dano, poderá ser alvo de Ação Civil Pública.

## 10 CONCLUSÃO

Os resultados obtidos com o presente trabalho confirmam as hipóteses levantadas sobre a efetividade do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento efetivo na reparação do dano ambiental na propriedade rural, e dessa forma, útil na manutenção de um meio ambiente equilibrado.

Foi possível a análise por vários ângulos do Termo de Ajustamento de Conduta, desde a sua formação, passando pelas implicações práticas que podem ser evidenciadas no decorrer dos dias.

Como pode-se notar, o Direito ambiental teve grande avanço no empenho de se confirmar como ramo da ciência jurídica, vindo através de seu crescimento consolidar a proteção ao meio ambiente.

Nesta grande empreitada, deu-se destaque a imensurável participação do Ministério Público Paulista, que em nossa região vasta em imóveis rurais, vem se empenhando em proteger os preceitos de nossa Constituição Federal, que como estudado, trouxe como direito fundamental, o meio ambiente equilibrado.

Tendo o órgão ministerial sempre a prevenção como norte das atividades que possam impactar o ambiente, nesse embate diário para a manutenção e recuperação da integridade ecológica, a existência dos inquéritos civis são determinantes para a colheita de informação e de provas, além de, com muita frequência serem palco para a celebração dos termos de ajustamento de conduta, esses meios de se gerar a reparação efetiva do dano ocorrido.

Conclui-se que, na verdade os reflexos deste instrumento como discutido, não se restringe ao Direito Ambiental, mas também engloba o âmbito material e processual civil, servindo como base para a melhor visualização da praticidade e celeridade que se demanda na reestruturação do meio ambiente. O que se reforça pela sua exigibilidade enquanto título executivo extrajudicial.

Entretanto, cabe sempre a ressalva de que, o Termo de Ajustamento de Conduta, sempre deve ser celebrado com as cautelas de praxe que são afim a matéria ambiental, pois como tudo no âmbito do mundo do Direito, deve ser

concebida a melhor atenção ao instrumento que versara não sobre o interesse do indivíduo mas de todos.

Portanto, a manutenção de um meio ambiente equilibrado depende de ações rápidas e práticas que visem a reparação do dano ambiental, dessa forma o termo de ajustamento de conduta é o instrumento que atualmente se mostra mais efetivo para esta tarefa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABELHA, Marcelo. Breves considerações sobre a prova nas demandas coletivas ambientais: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 201-229.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Legislação. **Vade Mecum Acadêmico da Legislação Brasileira**. FIGUEIREDO, Antonio Carlos (Org.). São Paulo: Primeira Impressão, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada: In: FERREIRA, Helene Sivini; LEITE, José Rubens Norato (Org.). **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 315.

CAPPELLI, Sílvia. Acesso à justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 276-309.

COSTA, José Kalil de Oliveira e. Ministério Público e atuação ambiental: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 73-103.

FINK, Daniel Roberto. Meio ambiente cultural: Regime jurídico da responsabilidade Civil: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 44-55.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 8. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**: teoria geral das obrigações. São Paulo: Saraiva, 2004. v. 2.

LANFREDI, Geraldo Ferreira. **Política ambiental**: busca da efetividade de seus instrumentos. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

LEITE, José Rubens Morato. Termo de ajustamento de conduta e Compensação ecológica: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 104-123.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 14. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: doutrina, prática, jurisprudência, glossário. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. A noção de poluidor na lei n.º 6.938/81 e a questão da responsabilidade solidária do estado pelos danos ambientais causados por particulares: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 1-17.

MORAES, Luiz Carlos Silva de. **Código florestal comentado**: com as leis de crimes ambientais, Leis n.º 9.605/98. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito ambiental**. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA, Luciana Ribeiro Lepri. **Direito ambiental**: legitimação e atuação do Ministério Público. Curitiba: Juruá, 2004.

NEGRÃO, Theotônio; GOUVÊA, José Roberto Ferreira. **Código de Processo Civil**: e legislação processual em vigor. 39. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

PAIANO, Daniela Braga. **A exploração da atividade econômica pelo particular e a preservação do meio ambiente natural como respeito à dignidade da pessoa humana**. Marília: Universidade de Marília, 2006. 90 p. **Dissertação (Mestrado)** – Universidade de Marília, 2006.

PETERS, Edson Luiz. **Meio ambiente & propriedade rural**. Curitiba: Juruá, 2003.

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo Tarso de Lara. **Manual do direito ambiental**. Curitiba: Juruá, 2000.

SALLES, Carlos Alberto de. Execução judicial em matéria ambiental: In: BENJAMIM, Antonio Herman de Vasconcelos e (Org.). **Manual prático da promotoria de justiça do meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: IMESP, 1999, p. 445-451.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Normas Administrativas de Interesse da Corregedoria Geral do Ministério Público**. São Paulo: APMP, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

TESSLER, Luciane Gonçalves. Ação inibitória na proteção do direito ambiental: In: LEITE, José Rubens Norato; DANTAS, Marcelo Buzaglo (Org.). **Aspectos processuais do direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 124-145.