

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DO CERRADO  
PATROCÍNIO  
Graduação em Direito**

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E A REPARAÇÃO DOS  
DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS AOS RECURSOS HÍDRICOS**

Maria Luiza Guimarães Queiroz

**PATROCÍNIO - MG  
2017**

**MARIA LUIZA GUIMARÃES QUEIROZ**

**O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E A REPARAÇÃO DOS  
DANOS AMBIENTAIS CAUSADOS AOS RECURSOS HÍDRICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como exigência parcial para  
a obtenção do grau de Bacharel em  
Direito, pelo Centro Universitário do  
Cerrado - Patrocínio.

Orientador: Esp. Reinaldo Caixeta  
Machado

## FICHA CATALOGRÁFICA

340  
Q42t

Queiroz, Maria Luiza Guimarães  
O termo de ajustamento de conduta e a reparação dos danos ambientais causados aos recursos hídricos / Maria Luiza Guimarães Queiroz. – Patrocínio: Centro Universitário do Cerrado, 2017.

Trabalho de Conclusão de Curso – Centro Universitário do Cerrado – Graduação em Direito.

Orientador: Prof<sup>o</sup>. Reinaldo Caixeta Machado

1. Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental. 2. Dano Ambiental. 3. Efetividade na reparação do Dano Ambiental.

**ATA DE DEFESA PÚBLICA DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Aos 12 dias do mês de dezembro de 2017, às 21:50 horas, em sessão pública na sala 601-03 deste Campus Universitário, na presença da Banca Examinadora presidida pelo(a) Professor(a) Reinaldo Crizete Machado e composta pelos examinadores:

1. Simão Pedro de Lima

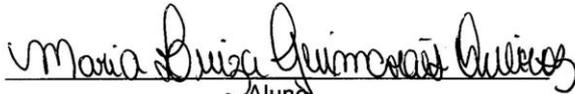
2. Júlia Gonçalves Oliveira

o(a) aluno(a) Maria Luiza Guimarães Queiroz apresentou o Trabalho de Conclusão de Curso intitulado: O termo de Arguição de Conduta e a Responsabilidade dos Danos Ambientais causados aos Recursos Hídricos como requisito curricular indispensável para a integralização do Curso de Direito. Após reunião em sessão reservada, os professores decidiram da seguinte forma: O Avaliador 01 decidiu pela Aprovado o Avaliador 02 decidiu pela Aprovado, sendo resultado final da Banca Examinadora, a decisão final pela Aprovado do referido trabalho, divulgando o resultado formalmente ao aluno e demais presentes e eu, na qualidade de Presidente da Banca, lavrei a presente ata que será assinada por mim, pelos demais examinadores e pelo aluno.

  
Presidente da Banca Examinadora

  
Examinador 01

  
Examinador 02

  
Aluno

**DEDICO** a conclusão desta etapa ao meu Deus todo poderoso, pelo dom da vida. Porque tudo é Dele, e tudo é para Ele. Ao orientador, por compartilhar seus conhecimentos e experiência, que foram fundamentais para a realização deste trabalho. A minha família e ao meu namorado que sempre acreditaram nos meus sonhos, e por sempre me apoiarem nos momentos mais decisivos.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus e a Jesus Cristo, que me permitiram viver este sonho e me sustentaram sempre.

Aos meus pais, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

Ao meu namorado Victor de Aguiar Pereira por ter sido meu companheiro em todos os momentos, sempre sonhando e acreditando junto comigo que era possível.

Aos meus amigos pelas alegrias, tristezas e dores compartilhadas.

Ao meu orientador Prof. Esp. Reinaldo Caixeta Machado pelo seu empenho e dedicação nas diversas análises deste trabalho.

Ao Coordenador do Curso Prof. MSc. Nery dos Santos Assis, pela maneira com que incentiva a todos os alunos a trilhar este caminho com dedicação.

Ao UNICERP, corpo docente, direção e administração que criaram e oportunizaram pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

*Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.*

Charles Chaplin

## RESUMO

O presente trabalho buscou expor os principais aspectos do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental como instrumento efetivo na constante busca pela reparação de danos ambientais, especialmente aqueles ligados aos recursos hídricos. Para isto, foram considerados os pontos basilares do Direito Ambiental sempre dando ênfase aos instrumentos de tutela ambiental para a garantia de direitos difusos e coletivos. A partir do histórico da legislação ambiental, contextualizou-se a aplicabilidade do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental na solução de conflitos e garantia de manutenção da qualidade ambiental do meio em que se vive. São notórias as vantagens advindas por este importantíssimo instituto, tais como a celeridade, economia, por se tratar de um título executivo extrajudicial, cuja exequibilidade é imediata. Também possui a seu favor o fato de permitir uma administração otimizada do conflito, através da participação voluntária das partes envolvidas. O Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental mostrou-se eficaz aliado no processo de reconstituição do bem ambiental lesado, sempre com o objetivo de garantir um piso vital mínimo de qualidade ambiental para a coletividade. No caso atual e grave do desastre ambiental da barragem de rejeitos de mineração na cidade de Mariana/MG, que gera sequelas até os dias atuais, o TAC tem sido uma ferramenta muito útil no que tange ao esforço de recomposição dos danos e assistência aos impactados, fato este que também será abordado no presente trabalho.

**Palavras-chave:** Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental. Dano Ambiental. Efetividade na Reparação do Dano Ambiental.

## LISTA DE SIGLAS

ACP	Ação Civil Pública
ANA	Agência Nacional de Águas
CRFB	Constituição Federal
CPC	Código de Processo Civil
CPDS	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
CRFD	Constituição da República Federativa do Brasil
DNPM	Departamento Nacional de Produção Mineral
FTRD	Força Tarefa Rio Doce
ICMbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCSA	Termo de Compromisso Sócio Ambiental
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>BREVE ANÁLISE DAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS</b> .....	13
2.1	A proteção jurídica do bem ambiental no Brasil.....	15
2.2	Desenvolvimento sustentável e a governança dos recursos hídricos.....	17
<b>3</b>	<b>O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS</b> .....	19
<b>4</b>	<b>TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL</b> .....	22
4.1	Definição.....	22
4.2	Natureza jurídica.....	24
4.3	Requisitos de validade.....	26
4.3.1	Legitimidade.....	26
4.3.2	Objeto do termo.....	27
4.3.3	Forma de celebração do ajuste.....	29
4.4	Efeitos do compromisso de ajustamento de conduta.....	30
<b>5</b>	<b>REPERCUSSÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL SOBRE O PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE</b> .....	32
5.1	Conceito e anotações gerais.....	33
<b>6</b>	<b>O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA PRÁTICA: AS MEDIDAS ADOTADAS NO CASO DO RIO DOCE</b> .....	42
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	46
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	48

## 1 INTRODUÇÃO

Nestes tempos em que tanto se tem propagada a importância do efetivo acesso ao Poder Judiciário, sua efetividade e eficiência são desafiadas pelo abarrotamento dos serviços judiciais, onde milhares de processos aguardam por decisão, o que inviabiliza a tão almejada pacificação social.

Em harmonia com esse cenário e com o objetivo de realizar um estudo essencialmente baseado na experiência sobre o tema, o presente trabalho inicia-se com a análise dos entendimentos estabelecidos pela doutrina quanto ao instituto denominado Termo de Ajustamento de Conduta - TAC e suas principais características e destinações.

Se não é possível extinguir os conflitos, nem ainda oferecer uma estrutura jurisdicional que atenda a contento e com a esperada celeridade as lides que nela desembocam, ferramentas foram criadas e aperfeiçoadas para solucionar questões sem recorrer à sua judicialização. Uma delas seguramente é o TAC, que é um título executivo extrajudicial.

O objetivo do presente estudo é analisar o TAC, especificadamente o ambiental, meio consensual que o ordenamento jurídico prevê para compatibilizar o desenvolvimento econômico e social e a preservação do meio ambiente, como determina a Constituição Federal, e que contribui sobremaneira para desobstruir o Judiciário.

Dentro deste cenário, optou-se por delimitar o tema sobre a efetividade do TAC Ambiental na fiscalização, na gestão e utilização racional dos recursos hídricos. Isto por se tratar de uma matéria que ocupa bastante espaço e notória relevância nos dias atuais, em meio a acidentes com rejeitos de empreendimentos diversos que acabam por provocar a contaminação e depreciação da qualidade ambiental de bacias hidrográficas, racionamento no fornecimento de água nos centros urbanos

devido à seca em seus reservatórios, ou esvaziamento das represas das usinas hidrelétricas, são algumas das notícias reportadas diariamente e que causam muita preocupação e urgência no cuidado e na preservação dos recursos hídricos.

A atuação do Ministério Público - MP na fiscalização e monitoramento das atividades potencialmente degradadoras do ambiente não é apenas possível como também necessária, e, o uso dos Termos de Ajustamento de Conduta na consecução deste resultado possibilita um incremento nos modos de execução de bens indisponíveis e de relevância social, como o meio ambiente, mais especificamente, a água, como recurso vital necessário para a própria existência humana.

Para atingir o objetivo proposto, primeiramente, no capítulo 1, far-se-á um panorama geral acerca dos problemas socioambientais apresentados na sociedade atualmente. Após apontar os problemas, serão apresentadas algumas iniciativas tomadas com o intuito de racionalizar a gestão e uso da água e minimizar a degradação ambiental.

No capítulo 2 será explanado acerca do papel do Ministério Público na gestão dos recursos hídricos, como o fiscal da ordem jurídica tem atuado nas questões que envolvem o tema e defesa dos interesses difusos e coletivos.

No terceiro capítulo, será abordado especificamente sobre o TAC, apontando seu conceito, natureza jurídica e características gerais bem como sua aplicabilidade.

No capítulo 4, por sua vez, será reservada à análise do princípio da obrigatoriedade que norteia a ação penal pública, além de breve explanação sobre o princípio da oportunidade, oposto ao da obrigatoriedade, e sobre a dimensão mais coerente a ser concedida à denominada oportunidade regrada ("obrigatoriedade mitigada"), na ordem jurídica pátria.

Já no capítulo final será apresentado um caso verídico e especialmente relevante, que foi o desastre ambiental causado pelo rompimento da barragem do Fundão, da empresa Samarco, que poluiu toda a bacia hidrográfica do Rio Doce, desde o local

do incidente até a sua foz, analisando as medidas adotadas e Ajustamentos de Conduta firmados.

Enfim, o grau de importância do ajustamento de conduta será tanto maior quando tiver como objeto a proteção de bem jurídico de natureza ambiental, porque, neste caso, o fator temporal é de suma importância, pois quanto mais rápido o dano for reparado, ou afastado for o perigo, melhor protegido estará o meio ambiente, cuja titularidade é garantida a todos pela Constituição Federal.

Assim, o TAC cumpre um efetivo papel de proteção do meio ambiente, ao evitar a morosidade do processo judicial por meio do ajuste da conduta do agressor, ou daquele que está prestes a fazê-lo, se alinhando a um dos princípios mais importantes em matéria ambiental, o princípio da prevenção.

O estudo sobre o tema se faz necessário devido à importância do bem jurídico balizado, principalmente em questões hidrográficas, pois devido às mudanças climáticas e degradação ambiental este compartimento tem sido um ponto crítico e exige urgência nas ações de defesa e reparação.

Para tanto, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental.

## 2 BREVE ANÁLISE DAS QUESTÕES SOCIOAMBIENTAIS

Os dias atuais são destacados por conflitos ligados ao meio ambiente, noticiados pela grande mídia cotidianamente. Inúmeras são as manchetes relativas aos problemas socioambientais de toda ordem. É possível citar aqui desde países que exercem papel de destaque nas relações diplomáticas internacionais que declaram não mais atuar no sentido de fazer valer o Protocolo de Kyoto<sup>1</sup>, até a existência de propostas de leis em andamento no Congresso Nacional Brasileiro que desejam extirpar a proteção ofertada a reservas indígenas e possibilitar desmatamento na Amazônia em espaços maiores do que muitos Países Europeus.

Enfim, estes problemas socioambientais podem ser vistos como sendo conflitos existentes entre grupos distintos e que tem seu nascedouro na relação mantida pelos mesmos e daí a sua interação com o meio ambiente, abarcando o mundo biofísico, humano e também a relação de interdependência existente entre eles.

Estes aludidos conflitos ocorrem pelo fato de terem o meio ambiente com um de seus elementos, uma vez que envolvem três expoentes principais: 1) controle de recursos naturais; 2) impactos tanto sociais quanto ambientais em virtude da ação do homem; 3) manuseio de conhecimentos ambientais.

A necessidade de proteção ao meio ambiente envolve uma das mais legítimas preocupações do ser humano no mundo contemporâneo, qual seja, o próprio futuro da raça humana, que partilha um destino comum. Nesse sentido, o Direito Ambiental

---

<sup>1</sup> O Protocolo de Kyoto é um tratado internacional que tem como objetivo fazer com que os países assumam o compromisso de reduzir a emissão de gases que agravam o efeito estufa. No mínimo, para ser aceito, o documento deveria ser ratificado por 55 países, que juntos produzem 55% dos gases prejudiciais ao Planeta Terra. O Protocolo de Kyoto foi aberto para as assinaturas dos representantes na sede das Nações Unidas, em Nova York, no dia 16 de março de 1998 até 15 de março de 1999. O acordo entrou em vigor em 2005, no dia 16 de fevereiro.

costuma ser apontado, entre as gerações de direitos humanos, como um direito de terceira geração, chamado de Direito de Solidariedade<sup>2</sup>.

De forma muito clara, Édis Milaré<sup>3</sup> pondera que a preocupação com o meio ambiente é tema dos mais atuais e “tudo decorre de um fenômeno correntio, segundo o qual os homens, para satisfação de suas novas e múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputam os bens da natureza, por definição limitados” e tal fenômeno “tão simples quanto importante”, estaria “na raiz de grande parte dos conflitos que se estabelecem no seio da comunidade”.

Importante pontuar que a resolução em caráter definitivo de um conflito socioambiental não é uma das práticas mais fáceis, tendo em vista depender de plurais causas que a ele deram razão de ser, tal como acontece em um acordo entre as partes envolvidas, pautadas por um caráter voluntário e dotado de consensualidade, tal qual se vê em um TAC.

Por esta razão é que este trabalho acadêmico entende ser mais condizente com a realidade tratar de uma verdadeira gestão de conflitos socioambientais quando se refere a situações que envolvam um compromisso de ajustamento de conduta do que falar em solução de problemas. Ainda que possa soar haver uma gradação entre um e outro, deve ser considerado que negociar, mediar e cooperar são verbos essenciais para que venha a ocorrer um termo de ajustamento capaz de oportunizar um tratamento adequado para a resolução do caso concreto, sendo esta uma resposta mais adequada, rápida e eficaz quando é lembrado que quanto mais rápido resolver situações envolventes ao meio ambiente, melhor será para a sua preservação.

---

<sup>2</sup> A esse respeito, consultar a obra de Manoel Gonçalves Ferreira Filho intitulada Direitos Humanos Fundamentais. São Paulo: Saraiva, 1995, bem como o trabalho de Ricardo Luis Lorenzetti, Fundamentos do Direito Privado. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1998.

<sup>3</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente: Doutrina – Prática – Jurisprudência – Glossário. São Paulo: RT, 2007, p. 33

## 2.1 A proteção jurídica do bem ambiental no Brasil

Fazendo uma abreviada síntese histórica acerca da legislação pátria, o art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, foi o primeiro diploma legal que abordou o tema e conceituou o meio ambiente como *“o conjunto de condições, leis, influência e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”*.

Em 1985 foi editada a Lei nº 7.347, que tange sobre a Ação Civil Pública, que cuidou, dentre outras questões, da responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente.

Com o advento da Constituição da República Federativa Brasileira de 1988 – CRFB/88, a proteção do meio ambiente foi elevada a status de direito coletivo. O artigo 225 assim o destaca:

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 para as presentes e futuras gerações.

Por ser considerado o meio ambiente com qualidade um direito e um dever de todos, foi editada em 1998 a Lei dos Crimes Ambientais, Lei nº 9.605, conferindo uma maior especificidade na tipificação penal das condutas ofensivas ao ambiente. Desta forma, muitas práticas que anteriormente eram capituladas apenas como contravenções penais, passaram então a ser crimes ambientais.

Todas estas normas introduziram no ordenamento jurídico brasileiro o conceito de bem ambiental, que tem por definição ser “um bem jurídico de natureza material ou imaterial, de uso comum do povo, e que permite a manutenção de uma vida com qualidade” (AKAOUI, 2003, p. 36)

Destarte, também se pode destacar como uma característica do bem ambiental ser de uso comum do povo, e, por isso, não poder integrar o patrimônio público ou o particular, o que é conferido pelo fato de que a titularidade dos bens difusos recai sobre pessoas indeterminadas, sendo portanto indivisível.

De acordo com as normas anteriormente citadas, o bem ambiental pode ser defendido por instrumentos diversos, como a ação popular, mandado de segurança coletivo, etc., dentre os quais sobressai a Ação Civil Pública.

De acordo com a lição da professora Lilian Alves de Araújo (2004, p. 184), as Ações Civis Públicas se propõem:

[...] a tutela jurisdicional desses bens visando a cessação do 'mau uso' da propriedade bem como a reparação dos danos ambientais decorrentes das irregularidades quanto ao licenciamento de alguns desses empreendimentos e incompatibilidades entre a extração mineral e as características ambientais do bem.

A tutela do bem ambiental extrapola as fronteiras do sancionamento civil ou administrativo, pois o bem jurídico tutelado requer uma proteção mais eficaz, que só pode ser alcançada através de um sancionamento penal, até mesmo em relação à pessoa jurídica que comete tal dano. Assim sendo, foi suplantado o brocardo jurídico de que a pessoa jurídica não pode delinquir (o tradicional *societas delinquere non potest*), elaborado à luz da impossibilidade de aplicação a estes de penas privativas de liberdade.

Enfim, a Lei nº 9.605/98 instituiu que a pessoa jurídica também poderia ser responsabilizada criminalmente (com a aplicação de penas de multa, restritivas de direitos ou prestação de serviços à comunidade). Tal tema está devidamente pacificado em nossos tribunais e doutrina especializada.

De todo o exposto, percebe-se uma preocupação do legislador em paramentar o sistema jurídico com aparatos de defesa do bem jurídico ambiental, garantidores de sua proteção jurídica.

## **2.2 Desenvolvimento sustentável e a governança dos recursos hídricos**

Um dos maiores desafios deste século é garantir a sustentabilidade dos diversos usos de recursos hídricos, como condição essencial para o exercício pleno da cidadania e do direito de propriedade, com qualidade de vida, redução da pobreza e estabelecendo um modelo de desenvolvimento que assegure o direito das atuais e próximas gerações a um ambiente limpo e saudável. A perpetuação do recurso hídrico que é a água seguramente é medida que se impõem para a criação de um piso vital mínimo e que busca a garantia da própria cidadania.

Os usos de recursos hídricos são os mais variados possíveis, podendo ser exemplificados: consumo humano, dessedentação animal, irrigação de culturas, projetos de aquicultura, regularização de vazão de cheias, fins paisagísticos, recreação, consumo agroindustrial, etc. Necessário, porém, compatibilizar a demanda com a disponibilidade, evitando os conflitos gerados pela escassez.

No Brasil tem sido implantado um sistema integrado de gestão dos recursos hídricos, com fulcro nas legislações estaduais e na Lei nº 9.433/97, conhecida como Lei das Águas. Esta, por sua vez, definiu a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), que possui, entre as suas diretrizes, a gestão sistemática dos recursos hídricos, adequando-a as diversidades físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais das regiões que abrangem.

A PNRH refletiu os anseios da sociedade na confecção do Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos, instrumento essencial da sociedade para assegurar a sustentabilidade de um dos mais importantes patrimônios: a água.

Na Rio-92, Conferência Internacional realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, a água foi reafirmada como fonte estratégica para o desenvolvimento sustentável. O capítulo 18 da Agenda 21<sup>4</sup> acentua:

A água é necessária em todos os aspectos da vida. O objetivo geral é assegurar que se mantenha uma oferta adequada de água de boa qualidade para toda a população do planeta, ao mesmo tempo em que se preserve as funções hidrológicas, biológicas e químicas dos ecossistemas, adaptando as atividades humanas aos limites da capacidade da natureza e combatendo vetores de moléstias relacionadas com a água. Tecnologias inovadoras, inclusive o aperfeiçoamento de tecnologias nativas, são necessárias para aproveitar plenamente os recursos hídricos limitados e protegê-los da poluição.

O colapso no sistema hídrico, sem precedentes históricos no Brasil, é um indício de que a administração das águas tem sido negligenciada pelos gestores públicos, bem como sinaliza para o fato de que a iniciativa privada e o consumo ainda não têm se conscientizado sobre a importância de uma racionalização ou (re)utilização da água. É importante que a sociedade adote um papel crítico e de exigência de ações concretas para o melhoramento da gestão das águas e erradicação dos desperdícios, a fim de garantir a segurança do abastecimento hídrico nacional e do desenvolvimento econômico e social.

Em resposta a este movimento o Ministério Público, desempenhando o seu papel de fiscal da ordem jurídica, vem se utilizando de vários mecanismos de fiscalização, para a preservação e reparação de danos materiais. Uma das principais ferramentas utilizadas, por sua característica de celeridade, volitividade, auto executoriedade e rápida efetividade é o Termo de Ajustamento de Conduta, sobre o qual passaremos a discorrer adiante.

---

<sup>4</sup> A Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento para a construção de sociedades sustentáveis, em diferentes bases geográficas, que concilia métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. A Agenda 21 Brasileira é um instrumento de planejamento participativo para o desenvolvimento sustentável do país, resultado de uma vasta consulta à população brasileira. Foi coordenado pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS); construído a partir das diretrizes da Agenda 21 Global; e entregue à sociedade, por fim, em 2002.

### 3 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA GESTÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS

A Constituição Federal organizou um sistema de imputações bastante vasto para o Ministério Público no que tange a matéria Meio Ambiente. Em seus artigos 127 a 130, a CF delineou o *parquet* como um relevante agente de representação da sociedade, sendo que tal imputação não encontra nenhum outro paralelo em qualquer constituição no mundo.

A respeito deste tema, Antunes (2005, p.92) afirma que “[...] o nível de independência e autonomia que foi deferido ao Ministério Público pelo constituinte é absoluto, haja vista que seus integrantes se encontram submetidos à lei e à própria consciência”.

O Ministério Público encontra-se no cume da pirâmide governamental, livre de subordinação ou hierarquia — embora sujeito a controles e limites constitucionais — e é responsável pela fiscalização, controle e cumprimento do sistema jurídico e, por consequência, da legislação relativa ao meio ambiente.

Partindo deste conceito, percebe-se a importância do papel a ser desempenhado pelo Ministério Público. Neste contexto, aduz Mazzilli (2006, p. 86):

O Ministério Público tem a destinação permanente de defender a ordem jurídica, o próprio regime democrático e ainda os interesses sociais indisponíveis, inclusive e principalmente perante o Poder Judiciário, junto ao qual tem a missão de promover a ação penal e a ação civil pública.

Assim sendo, ao Ministério Público cabe um papel fundamental na proteção jurídica do meio ambiente. Incumbe a ele, por exemplo, a inspeção dos estudos de impacto ambiental dos empreendimentos com potencial degradante à natureza, a instauração de inquérito civil e a proposição de ação civil pública, todos de natureza ambiental.

Qualquer pessoa ou entidade poderá provocar o MP através de representação, se perceber que alguém está causando algum prejuízo ambiental ou está na iminência de fazê-lo.

Para defender o bem jurídico ambiental, o Promotor de Justiça pode valer-se de instrumentos extrajudiciais de natureza investigatória como o inquérito civil, e preparatória como o procedimento administrativo preliminar, o compromisso de ajustamento de conduta, entre outros.

O inquérito civil é um mecanismo regulamentado pela Lei nº 7.347/85 se propõe a auxiliar o MP a obter subsídios para a proposição de ação civil pública, havendo a necessidade de judicialização da demanda, ou de realizar acordo e formular o Termo de Ajustamento de Conduta. Este instrumento de investigação foi conferido apenas ao MP, e a nenhum outro legitimado a propor ACP.

Esta atribuição exclusiva realça ainda mais o importante papel desempenhado pelo MP na apuração, fiscalização de fatos que atinem para a defesa do meio ambiente. Entretanto, é necessário esclarecer que os únicos órgãos competentes para julgar atos ilícitos tipificados como crimes ambientais, surtindo efeitos de coisa julgada, irreformável por força do estabelecido no art. 5º, XXXVI, da CF, são os Tribunais que formam o Poder Judiciário.

Não se deve, portanto, confundir ato jurisdicional com ato judicial, nem esquecer que o Ministério Público, na exegese da lei, desempenha jurisdição constitucional a ele atribuída, sujeita à correção pelo Poder Judiciário quando produzida sem observar os princípios e garantias constitucionais do processo, celebrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem<sup>5</sup> e na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José)<sup>6</sup> como próprios ao ser humano.

---

<sup>5</sup> Artigo 10º Toda a pessoa tem direito, em plena igualdade, a que a sua causa seja equitativa e publicamente julgada por um tribunal independente e imparcial que decida dos seus direitos e obrigações ou das razões de qualquer acusação em matéria penal que contra ela seja deduzida.

<sup>6</sup> Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Cumprido ressaltar que, em virtude de uma prática lesiva a direito difuso ou a uma ordem legal, o MP tem importante reserva de competência atribuída pela Constituição. Tudo isso remete à idéia de que, no âmbito de sua competência constitucional, o MP tem sob sua responsabilidade a proteção do meio ambiente em todas as suas formas, competindo-lhe rechaçar toda e qualquer conduta prejudicial aos bens jurídicos ambientais.

A par da necessidade de recompor o meio ambiente lesado, a ênfase do Ministério Público, ao desenvolver ações de proteção aos bens jurídicos ecológicos, não deve se voltar apenas para a função punitiva, conquanto seja a sanção, em algumas situações, a única forma de repelir efetivamente o crime ambiental, mas também para aquelas ações fundamentalmente pedagógicas, como por exemplo, definir os meios adequados para que sejam repelidos e sanados prováveis danos ambientais.

A esse respeito, tem-se, sem sombra de dúvidas, que o TAC contribui com o controle estatal do meio ambiente em um aspecto eminentemente pedagógico e proativo, apartando-o do caráter puramente punitivo ou de ação reparatória, que muitas vezes falham em reparar o ambiente ao seu estado natural.

---

2. Toda pessoa acusada de um delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não for legalmente comprovada sua culpa. [...]

3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.

4. O acusado absolvido por sentença transitada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.

5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

Artigo 9º - Princípio da legalidade e da retroatividade

Ninguém poderá ser condenado por atos ou omissões que, no momento em que foram cometidos, não constituam delito, de acordo com o direito aplicável. Tampouco poder-se-á impor pena mais grave do que a aplicável no momento da ocorrência do delito. Se, depois de perpetrado o delito, a lei estipular a imposição de pena mais leve, o delinquentes deverá dela beneficiar-se pela Lei.

## 4 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL

### 4.1 Definição

O legislador elegeu, na construção do sistema jurídico brasileiro, a conciliação e a “não judicialização” dos conflitos como a melhor opção a ser adotada, sempre que possível. O novo CPC consolida este princípio ao prever que deve ser oportunizada e fomentada a tentativa de conciliação, além de conferir ao magistrado poder para, a qualquer momento, chamar as partes para uma conciliação<sup>7</sup>.

Numerosos instrumentos têm sido analisados e empregados na busca de não judicializar os litígios, já que o Estado detém o monopólio tão-somente da jurisdição, mas não o monopólio da justiça, esta, por sua vez, pode ser alcançado por inúmeras vias.

O TAC existe para a composição extrajudicial de direitos meta individuais, tornando-se uma das hipóteses de tutela coletiva de direitos, tendo como principal característica o fato de que a titularidade destes direitos não coincide com a legitimidade para firmar o ajuste de conduta.

No TAC se reconhece a existência ou a iminência da ocorrência de um determinado evento, omissivo ou comissivo, que resulte numa violação a um direito transindividual. Assim, se promove um acordo com o responsável pelo fato, a fim de evitar ou reparar o dano.

O objetivo do ajustamento de conduta, conforme o próprio nome do instrumento sugere, é corrigir a conduta do degradador ou potencial ofensor do meio ambiente

---

<sup>7</sup> “Art. 125 - O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: [...] IV - tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes”. (BRASIL, Lei nº 5.869/73)

ao ordenamento jurídico vigente, com a finalidade de evitar o risco de dano ou reparar aqueles que já houverem sido cometidos. Assim, não pode o tomador do compromisso deixar de diligenciar todos os ajustes necessários ao efetivo e integral amparo e proteção do bem sob tutela.

Da composição firmada entre as partes surge um título executivo eminentemente de responsabilidade civil, e não administrativa<sup>8</sup>.

Há independência entre as esferas civil e administrativa, podendo incidir, sobre uma mesma situação sanções de ambas as naturezas, mas a eficácia executiva do TAC o diferencia dos compromissos administrativos.

O TAC enseja conciliação pré-processual que verse sobre direitos que são, por natureza, indisponíveis. A questão da indisponibilidade do direito e da titularidade do mesmo deve ser sempre levado em consideração na interpretação da regra do Ajustamento de Conduta.

Portanto, pode-se definir o TAC como um instrumento legal destinado a obter, do agente causador do dano a um direito coletivamente considerado, um título executivo extrajudicial de obrigação de fazer, não fazer ou de indenizar, mediante o qual o compromissário assume a obrigação de ajustar seu comportamento às exigências legais, sob pena de sofrer as sanções cominadas no próprio Termo de Ajustamento de Conduta.

---

<sup>8</sup> As sanções administrativas estão previstas no art. 72 da Lei 9.605/98: “As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções, observado o disposto no art. 6º: I – advertência; II – multa simples; III – multa diária; IV – apreensão de animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração; V – destruição ou inutilização do produto; VI – suspensão de venda e fabricação do produto; VII – embargo de obra ou atividade; VIII – demolição de obra; IX – suspensão parcial ou total das atividades; X – (VETADO) XI – restritiva de direitos.

## 4.2 Natureza jurídica

Há divergência doutrinária quanto à natureza jurídica do TAC. Parte da doutrina entende que o TAC tem natureza jurídica de acordos bilaterais, outra parte, porém, acreditam que o mesmo possui natureza jurídica de transação.

Aqueles que defendem o caráter de acordo bilateral afirmam que o Termo de Ajustamento de Conduta não pode ser visto como transação, por não ser possível fazer qualquer tipo de concessão sobre os direitos que visa proteger, pois estes são indisponíveis.

Engrossa o coro dos críticos a esta tese o professor Akaoui (2003, p. 69), ao afirmar, sobre a transação, que “o instituto, de cunho jurídico eminentemente privado, não pode ser aplicado em suas regras na defesa dos interesses difusos e coletivos”.

Já aqueles que aludem que o TAC Ambiental possui natureza de transação, afirmam se tratar de uma transação especial, na qual as concessões mútuas não podem atingir o cerne dos direitos, mas apenas as condições para exercê-los. Asseveram que o importante a mirar é a sua eficácia, de prevenir ou encerrar o conflito, pouco fazendo necessidade a superação de tal celeuma.

Entre os defensores desta corrente figuram alguns autores notórios, como Morato Leite, Fernando Grella Vieira e Edis Milaré, que alegam ser o TAC uma espécie de transação especial, por ser discutível apenas o que toca à forma de cumprimento das obrigações, como modo, tempo e lugar de celebração, e não o direito material propriamente dito.

Aduz Morato Leite (2005, p. 332) que o TAC:

[...] é um mecanismo alternativo de solução de litígios ambientais que possibilita aos órgãos públicos legitimados tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais. Trata-se de

figura peculiar de transação na medida em que não apenas prevenir o litígio (propositura da ação civil pública) como também pôr fim (ação em andamento).

Afirma Milaré (2004, p. 822):

O compromisso reclama sempre, dada a natureza indisponível do direito violado, proposta de integral reparação do dano. O que seria objeto do pedido na ação civil deve estar presente no compromisso. Admite-se convenção apenas no tocante à forma de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar etc.), em atenção às peculiaridades do caso concreto.

Para Carvalho Filho (1995)<sup>9</sup> não se trata de negócio jurídico pois, segundo ele, não há bilateralidade na formação do TAC, mas apenas manifestação de vontade do compromissário em face da proposta do Ministério Público, que estaria estritamente vinculada à Lei.

Outros consideram o Termo de Ajustamento de Conduta um negócio jurídico, pois acreditam haver uma negociação entabulada entre as partes envolvidas em sua celebração. Entre estes se encontra Hindemburgo Chateaubriand Filho (1999), que considera o TAC um negócio jurídico eminentemente declaratório. Este entendimento permite conjecturar que a manifestação de vontade das partes possui o condão de extirpar dúvidas, através da delimitação do alcance real da norma ao caso concreto, sem nenhuma intervenção em relação aos direitos abrangidos.

Esta dificuldade em se chegar a um consenso doutrinário também é resultado da inapropriada utilização de conceitos de ordem privada e patrimonialistas para definir relações de cunho coletivo e extrapatrimonial.

A bilateralidade é essencial, uma vez que devem figurar ao menos duas partes na celebração do ajuste. Entretanto, mesmo sendo bilateral, não pode ser confundido com um contrato, pois em certos casos, embora haja acordo não há contrato, porque

---

<sup>9</sup> Segundo Carvalho, a participação do MP é apenas formal, "eis que deve intervir no ato jurídico, inobstante não expresse vontade material, porque o único conteúdo substancial do ato é relativo à obrigação assumida, não havendo, por conseguinte, vontade específica para o objetivo a que se destina" (1995, p.129).

os interesses em questão não resultam na criação de uma situação individual, devido a soberania do interesse público sobre qualquer outro.

O acordo demonstra uma concordância das partes envolvidas para chegar ao mesmo fim, ou seja, chegam a uma mesma conclusão sobre as medidas que deverão ser adotadas. O compromissário não se obriga compulsoriamente, mas manifesta a sua livre vontade de transigir. O MP, por sua vez, também manifesta sua livre escolha, senão com relação ao conteúdo, mas com relação à disposição em adotar procedimento de negociação na celebração do ajuste, já que este é apenas um dos instrumentos do qual dispõe para sua atuação extrajudicial.

Pode-se concluir, então, que o ajustamento de conduta é um acordo, um negócio jurídico bilateral, que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às exigências legais, e é isso que seguramente importa, o seu objeto e não as questões meramente formais.

De qualquer modo, a discussão sobre a natureza jurídica deste instituto não se encerraria em poucas páginas, visto a extensão de seus dilemas. Contudo, o que realmente interessa é a prática efetiva deste instrumento e sua eficácia em relação ao que se propõe, ou seja, a proteção da qualidade ambiental.

### **4.3 Requisitos de validade**

#### **4.3.1 Legitimidade**

A Constituição Federal e a Legislação ordinária restringiram a legitimidade para dar início ao TAC apenas aos órgãos públicos que possuem legitimidade a propositura da ação civil pública, ou seja, do Ministério Público, da União, do Estado, do Município, das autarquias, das fundações públicas, das sociedades de economia mista, das empresas públicas, excluindo a possibilidade de as associações civis firmarem o citado compromisso.

Arakoui (2003) explica que, ainda que as associações civis apresentem as condições exigidas para que sejam legitimadas à propositura da Ação Civil Pública, o legislador quis evitar que assumissem compromisso de ajustamento os entes que não possuam capacidade técnica ou moral para firmá-lo.

Por outro lado, só há legitimidade material se houver pertinência temática entre o conteúdo do ajuste e as atribuições do ente público, além de ser firmado pelo agente competente para representar os órgãos públicos legitimados, de acordo com a legislação vigente.

Sendo o MP competente para a tutela de direitos, é esperado que o promotor exerça papel relevante na celebração do TAC.

Todos possuem legitimidade para figurarem no pólo passivo do TAC. Devem ser observadas todas as regras gerais de capacidade civil. No caso de incapacidade, os representantes legais podem ser responsabilizados. Por oportuno, cumpre esclarecer que as pessoas jurídicas de direito público ou privado também o podem.

#### **4.3.2 Objeto do termo**

Ao contrário do que se possa parecer, o objeto do TAC ambiental não é o meio ambiente, mas o ajuste de certas condutas às condições legais, estabelecendo o modo, lugar e tempo em que serão realizadas e mensurando-as economicamente, sob pena de ser desnaturalizada como obrigação ou considerada ilíquida.

Pode-se afirmar também que o objeto do TAC é amplo, pois é permitido que conste no acordo qualquer proposta que não seja ressalvado pelo ordenamento jurídico. Portanto, há a possibilidade de imposição de obrigação de fazer, não fazer, constituição ou desconstituição de dada conjuntura jurídica, de ressarcimento de um dano, de interrupção de uma atividade, da prevenção de um risco ou outra providência cabível que garanta a segurança do bem ambiental ameaçado.

É possível que o TAC preveja a obrigação de dar coisa certa, sendo esta coisa o bem jurídico protegido, assim como a indenização em dinheiro, em casos de danos irreparáveis, quando não houver possibilidade técnica de reversão do dano.

O acordo é um direito subjetivo do empreendedor, pois é vedado à autoridade ambiental negar a possibilidade de recuperar o ambiente, haja vista os princípios balizadores do Direito Ambiental: da prevenção, do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade.

Além de ser um direito do autuado, imperioso desmistificar a pretensão muitas vezes utilizada pelo Poder Público de exigir do compromissário o reconhecimento da culpa e responsabilidades decorrentes, pois o acordo não condiciona tal situação.

O compromisso de ajustamento de conduta não versa sobre responsabilidade penal ou administrativa, razão pela qual não possui menção de fundamentar sanções nestas searas.

O objeto do compromisso de ajustamento pode abordar obrigação de fazer ou não fazer, no cuidado de quaisquer interesses difusos, individuais homogêneos ou coletivos, o que inclui, basicamente, a proteção a danos efetivos ou potenciais aos seguintes interesses: a) meio ambiente; b) consumidor; c) ordem urbanística; c) patrimônio cultural (bens e valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, arqueológicos, históricos); d) ordem econômica e a economia popular; e) crianças e adolescentes; f) idosos; f) pessoas portadoras de deficiência; g) investidores no mercado de valores mobiliários; h) quaisquer outros interesses transindividuais. Neste estudo importa focar somente nas obrigações que englobem os direitos inerentes ao meio ambiente.

### 4.3.3 Forma de celebração do ajuste

Com relação aos requisitos formais, a doutrina dispõe não existirem exigências expressas, como ocorre, comumente, em todos os atos administrativos<sup>10</sup>, com algumas exceções, como, por exemplo, as previstas no artigo 76-A da Lei nº 9605/98 e na Lei nº 8884/94.

Cumprir destacar que este instrumento sempre deverá ser escrito em língua nacional e exposta a sua motivação. Nos termos do compromisso devem constar as razões que causaram a sua celebração.

Além disso, é imprescindível que haja uma fundamentação a fim de que todos possam compreender a adequação das medidas adotadas para a reparação do dano ambiental, além da invocação legal que lhe garanta a eficácia.

O teor do TAC deve, em regra, gozar de publicidade, sujeito a amplo conhecimento da sociedade. Fora estes requisitos, não há uma obrigatoriedade de adequação para que o ajustamento seja formalmente considerado, evitando-se uma excessiva burocratização que atrapalhe no cumprimento das obrigações pactuadas, que importaria numa incongruência com a intenção que se quer praticar, ou seja, a proteção dos direitos difusos.

Quanto ao conteúdo do termo de compromisso, Rodrigues (2006, p. 196) esclarece que:

[...] devemos nos indagar se existem cláusulas de cunho obrigatório no ajuste, cláusulas que se não previstas descaracterizam o instrumento como compromisso de ajustamento de conduta. Há, evidentemente, a necessidade de se ter clara a manifestação do obrigado no sentido de promover as medidas estabelecidas pelo órgão público. É obrigatório, portanto, que restem claras quais são as obrigações a serem cumpridas

---

<sup>10</sup> Nos termos do artigo 22, da Lei 9.784/99, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente a exigir.

pelo compromissário bem como a sua responsabilidade por cumpri-la. Mas não reputamos imperioso que o obrigado assuma expressamente a culpa pelos atos praticados, pois muitas vezes esse reconhecimento explícito se afigura como um óbice para a celebração do ajuste, bem como há casos de responsabilidade sem culpa. O simbolismo existente na confissão aberta de culpa muitas vezes compromete o ambiente propício à negociação do ajuste. Do mesmo modo não julgamos imprescindível que conste no ajuste alguma cláusula qualificando o compromisso como um título executivo extrajudicial e explicitando as sanções a que o obrigado está sujeito pelo descumprimento. Na motivação da celebração do ajuste deve ser invocada a legislação que o disciplina, e que conseqüentemente lhe dá a sua eficácia. No momento da negociação pode ser advertido ao obrigado sobre todas as conseqüências jurídicas da celebração do ajuste, mas não consideramos que tal tipo de cláusula deva ser obrigatória.

Apesar disso, deve-se atentar ao fato de se tratar de um título executivo, para que seja líquido e certo, conforme determinação contida no artigo 786, do CPC<sup>11</sup>, sob pena de ser declarada nula se não contiver tais preceitos. Por isso, o compromisso exige que, em virtude da natureza indisponível do direito tutelado, englobe a integralidade da reparação do dano.

Importante ainda analisar as conseqüências jurídicas oriundas do firmamento do ajustamento de conduta.

#### **4.4 Efeitos do compromisso de ajustamento de conduta**

Firmado o Termo de Ajustamento de Conduta, no qual estarão contidas as medidas que visam resguardar os interesses difusos ou coletivos, em relação ao que houver sido estipulado em suas cláusulas haverá impedimento para o ajuizamento da ação civil pública, devido o desinteresse processual, uma vez que o TAC constitui título executivo. O ajuizamento de ACP por algum de seus legitimados só será possível em caso de suprir a omissão no compromisso, ou em razão da existência de vício.

Embora o Ajustamento de Conduta não signifique a renúncia de direitos por parte do órgão que toma o compromisso, ele abdica do direito de promover a ação de

---

<sup>11</sup>Art. 786. A execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível consubstanciada em título executivo.

conhecimento que vise esclarecer tudo o que já está previsto no termo (MAZZILLI, 2007.)

No âmbito penal, há de ser considerada a independência na responsabilização. Entretanto, em alguns casos, quando o acordo for firmado antes de ofertada a denúncia criminal, a celebração do TAC pode operar efeitos na esfera penal e motivar a extinção da punibilidade do agente, devido à reparação civil do dano.

Para garantir o cumprimento das condições pactuadas, o compromisso deverá ser firmado mediante cominações, ou seja, previsão de penalidades em caso de descumprimento.

Segundo Rodrigues (2006, p. 205), são estes os principais efeitos do ajustamento de conduta:

A determinação da responsabilidade do obrigado pelo cumprimento do ajustado; b) a formação do título executivo extrajudicial. Quanto ao procedimento da investigação o efeito depende da regra vigente na instituição, podendo ocorrer; a) suspensão do processo administrativo no qual foi tomado, ou para o qual tenha repercussão, ocorrendo a homologação do compromisso; b) a suspensão do procedimento sem que haja a homologação do compromisso, com o seu encerramento apenas após o seu pleno cumprimento; c) o arquivamento do processo administrativo, havendo a necessidade de se instaurar um novo procedimento para a fiscalização do cumprimento do termo de ajustamento de conduta.

Quando firmado o compromisso de ajustamento, em regra, são estes os efeitos imediatos produzidos. Logo após a sua celebração as medidas nele definidas passam a surtir efeitos, e sua eficácia repercute apenas na esfera jurídica daqueles que estão expressamente envolvidos, assim como os seus sucessores. Se houverem outros infratores que não pactuaram o ajustamento de conduta, contra estes poderão ser propostas as ações competentes para responsabilização cível, penal e administrativa.

## **5 REPERCUSSÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL SOBRE O PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE**

O TAC, firmado pelo legitimado junto aos agentes violadores da lei ambiental, tem sido constantemente objeto de uso pelos magistrados, a fim de trancar a ação penal que tenha sido ajuizada pelo MP para apurar os atos ilícitos penal.

Apesar da separação das instâncias cível e criminal ainda ser obedecida pela jurisprudência majoritária dos tribunais pátrios, há atualmente o entendimento que o TAC promovido pelo representante do MP, de iminente natureza civil, adentra no domínio criminal ambiental, evitando que o fato seja julgado pelo juízo competente.

O Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais se posicionou no sentido de que a mera formalização do ajuste antes do oferecimento da denúncia já possui o poder de extinguir a punibilidade da conduta:  
APELAÇÃO CRIMINAL - CRIME AMBIENTAL - PRELIMINARES REJEITADAS - MÉRITO - ASSINATURA DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ANTERIOR AO OFERECIMENTO DE DENÚNCIA - EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. (Apelação Criminal n. 1.0342.03.035062-9/001. Relator: Desembargador Paulo Cezar Dias. Belo Horizonte, MG, 19 de maio de 2009)

O citado posicionamento, que está constante crescimento entre os entendimentos, é causa de apreensão, uma vez que a proteção ao meio ambiente tem sido paulatinamente internalizada e recebido atenção da sociedade, justamente devido aos efeitos deletérios e transtornos climáticos e ambientais que a degradação ecológica tem provocado.

O direito penal é uma poderosa ferramenta de controle social e seu abrandamento pode sinalizar aos infratores que há uma complacência com condutas lesivas ou potencialmente lesivas ao meio ambiente.

## 5.1 Conceito e anotações gerais

É comum o brocardo no qual, com relação ao Ministério Público, “não se pode falar em direito de ação, mas sim em dever de agir”. Este adágio sintetiza o Princípio da Obrigatoriedade, que significa, na explicação de Guilherme de Souza Nucci (2008, pp. 47-48), como:

[...] não ter o órgão acusatório, nem tampouco o encarregado da investigação, a faculdade de investigar e buscar a punição do autor da infração penal, mas o dever de fazê-lo. Assim, ocorrida a infração penal, ensejadora de ação penal pública incondicionada, deve a autoridade policial investigá-la e, em seguida, havendo elementos, é obrigatório que o promotor apresente denúncia.

Em suma, o *parquet* possui certa margem de liberdade para formar seu convencimento sobre a prática delituosa e sua autoria. Caso entenda existentes os elementos necessários, o MP tem a obrigação de oferecer denúncia em juízo. Caso não os encontre, deve opinar para que o inquérito ou as peças de informação sejam arquivados. Nesse sentido, a acertada lição de Afrânio Silva Jardim (1994, p. 54):

Destarte, se falta uma condição para o regular exercício da ação ou se a lei cria outro obstáculo intransponível, não há obrigatoriedade no sentido de o Ministério Público manifestar a pretensão punitiva, muito pelo contrário, deve requerer o arquivamento.

Este princípio da obrigatoriedade vigora antes do oferecimento da denúncia. Posterior a este momento, diz-se que a indisponibilidade da ação penal de natureza pública é um “[...] verdadeiro sucessor da obrigatoriedade em termos temporais do *iter* procedimental” (2007, p. 164), que proíbe ao Ministério Público desistir da ação criminal.

Vale mencionar, oportunamente, que os ilícitos penais ambientais previstos na Lei nº 9.605/98, conforme dicção de seu artigo 26, são de ação penal de natureza pública incondicionada.

Partindo destes pressupostos, busca-se averiguar se a pactuação de um ajustamento de conduta ambiental pode interferir no oferecimento da ação penal pública, caso a conduta do agente se enquadre em algum tipo penal.

Preliminarmente, é relevante destacar que existem duas linhas de raciocínio adotadas na doutrina e jurisprudência sobre o tema. A primeira corrente de pensamento afirma que a propositura da ação penal não se vincula, quando firmado um TAC, com amparo do parágrafo 3º do artigo 225 da CFRB, uma vez que, não há dependência entre as esferas civil, administrativa e penal. Já a segunda linha de pensamento diz existir certa interdependência entre estas esferas, o que gera reflexos na persecução processual penal.

Entre os adeptos da primeira corrente, encontra-se Alexandre Soares da Cruz (2009, p.89), que entende que a, a celebração do TAC para reparação do dano ambiental não pode ser tida como desculpa para não se promover da ação penal, senão:

[...] estaria o MP sendo o protagonista de grave violação estatal ao preceito constitucional retro transcrito, consistente em mandado de incriminação expresso [...], agredindo (por proteção deficiente) o direito fundamental ao meio ambiente.

Protesta Cruz, que ante a independência entre as matérias, o compromisso na esfera cível não tem o poder de impedir ocasional processo penal a comportamentos criminalmente típicos, na medida em que o TAC não pode repelir a justa causa que justifica a ação penal (traduzida como indícios de autoria e materialidade).

Acresce o argumento de que coube ao legislador a incumbência de determinar quais as condutas relevantes para a tutela penal, motivo pelo qual também não teria como colocar algum impedimento à denúncia, com fundamento na fragmentariedade do Direito Penal.

A legislação penal visar principalmente a reparação do dano ambiental, e isso não altera o fato de o TAC manter sua característica cível e não trazer em seu bojo a repressão visada pela ação penal.

A propósito, Akaoui (2003, p. 195), ponderando sobre o direito penal mínimo e a acerca do princípio da prevenção, explanou que:

Realmente, o posicionamento liberal que se tem adotado por alguns doutrinadores do Direito Penal, enaltecendo o que se convencionou chamar de Direito Penal Mínimo, ou seja, a menor intervenção possível do Direito Penal nas condutas sociais, é repugnante ao Direito Penal Ambiental, pois a nocividade das condutas que atentem contra este bem jurídico é tão patente que por si só já demonstra a necessidade de afastamento de tal pretensão. [...] Devemos destacar, entretanto, que, sendo a prevenção medida essencial à manutenção do equilíbrio ecológico, posto que, como já antes mencionado, o dano ambiental é tecnicamente irreversível, o tipo penal que visa a prevenir e reprimir o crime nesta área deve homenagear esse mega princípio.

Eládio Lecey (2008, p.124) expõe mesmo raciocínio ao assinalar, em exame pormenorizado da Lei n. 9.605/1998, que:

Mesmo ocorrendo ajustamento na esfera civil e até com reparação do dano, remanescerá a necessidade de intervenção no juízo criminal. Logicamente, tendo ocorrido termo de ajustamento de conduta com composição do dano e sendo a infração de menor potencial ofensivo, cabível, de regra, a transação penal, como já foi aqui destacado. Em caso de infração de médio potencial ofensivo, constatada, posteriormente, a efetiva reparação do dano por laudo, preenchida estará condição da suspensão do processo porventura aplicada. Finalmente, a reparação do dano poderá influenciar, em caso de sentença condenatória, na aplicação da pena. Não terá, no entanto, o condão de afastar a ação penal.

O E. STJ já proferiu decisão no mesmo sentido dos doutrinadores acima elencados:

RHC – CRIME AMBIENTAL – ACEITAÇÃO DE SURSIS PROCESSUAL-INDICIAMENTO POSTERIOR AO OFERECIMENTO DA DENÚNCIA JÁ REALIZADO. POSSIBILIDADE DE SEU CANCELAMENTO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA QUE NÃO IMPEDE A INSTAURAÇÃO DA AÇÃO PENAL. ÁREAS DE ATUAÇÃO DIVERSAS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. FALTA DE JUSTA CAUSA – IMPOSSIBILIDADE – EXAME DA MATÉRIA DE MÉRITO. REVOLVIMENTO DE PROVAS – SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA – RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.[...] A assinatura do termo de ajustamento de conduta não impede a instauração da ação penal, pois esta ocorre em área de atuação diversa. Se o laudo é inapto para demonstrar a existência do crime, impõe-se o acolhimento da pretensão do recorrente, com o consequente trancamento da ação penal. Dado provimento ao recurso para determinar o cancelamento do indiciamento e para trancar a ação penal. (Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 21.469. Relatora: Desembargadora Convocada Jane Silva. Brasília, DF, 16 de outubro de 2007)

A despeito de todos os argumentos trazidos a lume, a segunda corrente tem angariado adeptos na doutrina e jurisprudência, por ser considerada mais moderna.

É preciso ter em mente, inicialmente, que o Direito Ambiental tem como objetivo precípuo a prevenção, ou a reparação do dano ambiental da maneira mais ágil e eficaz possível, orientando-se no sentido de buscar uma conciliação entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente, a fim de gerar o desenvolvimento sustentável.

Obviamente que os princípios fundamentais do Direito Ambiental, não poderiam ser deixados de lado pelo Direito Penal Ambiental, especialmente pela Lei nº 9.605/1998.

Nestes casos, o argumento da independência entre os ramos de direito não pode ser mais forte que a ponderação entre os bens e valores jurídicos consagrados pela Constituição, numa interpretação sistemática na aplicação das normas, de acordo com lição trazida por Édis Milaré (2007, p. 85), ao afirmar:

[...] a obrigatoriedade da ação penal não pode, de forma alguma e em nenhuma situação, suprimir ou adiar condutas e atividades de cunho preventivo ou reparador, dado que estas últimas visam a preencher melhor a finalidade de resguardar os recursos naturais e a qualidade ambiental.

Nessa esteira, constata-se que impor a atuação do processo penal, iria em sentido contrário aos postulados fundamentais do ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no que concerne ao direito penal mínimo.

Entender que o agente que obedeceu a todos os termos convencionados no TAC, tomando as providências para readequação de suas atividades e reparação dos danos causados ao ambiente, possa ainda ser posteriormente criminalmente responsabilizado, certamente seria um forte desestímulo à solução por este meio consensual.

O STF, ao proferir a decisão a seguir colacionada, assinalou que, quando o agente não fosse reincidente na conduta transgressora, a inteligência adotada seria a extinção da punibilidade com relação a algumas das acusações, quando houvesse o cumprimento de um TAC:

PENAL. PROCESSUAL PENAL. CRIME AMBIENTAL. HABEAS CORPUS PARA TUTELAR PESSOA JURÍDICA ACUSADA EM AÇÃO PENAL. ADMISSIBILIDADE. INÉPCIA DA DENÚNCIA: INOCORRÊNCIA. DENÚNCIA QUE RELATOU A SUPOSTA AÇÃO CRIMINOSA DOS AGENTES, EM VÍNCULO DIRETO COM A PESSOA JURÍDICA CO-ACUSADA. CARACTERÍSTICA INTERESTADUAL DO RIO POLUÍDO QUE NÃO AFASTA DE TODO A COMPETÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA E BIS IN IDEM. INOCORRÊNCIA. EXCEPCIONALIDADE DA ORDEM DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. ORDEM DENEGADA. [...] V - Em crimes ambientais, o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta, com conseqüente extinção de punibilidade, não pode servir de salvo-conduto para que o agente volte a poluir. VI - O trancamento de ação penal, por via de habeas corpus, é medida excepcional, que somente pode ser concretizada quando o fato narrado evidentemente não constituir crime, estiver extinta a punibilidade, for manifesta a ilegitimidade de parte ou faltar condição exigida pela lei para o exercício da ação penal. VII - Ordem denegada. (Habeas Corpus n. 92.921. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 19 de agosto de 2008)

Por fim, é preciso esclarecer que, nos crimes de menor potencial ofensivo o órgão acusador, pelo princípio da oportunidade regrada, pode apenas escolher a pena alternativa a ser oferecida no momento da transação penal, não havendo afronta ao princípio da obrigatoriedade. Da mesma maneira, havendo a celebração do TAC, haveria a eleição de um caminho mais adequado para se alcançar os objetivos propostos, sem ofender ao mesmo princípio, de acordo com esta corrente doutrinária.

Além disso, no TAC há a possibilidade de ser prevista a composição dos danos, questão imprescindível para uma oferta de transação penal, de acordo com o artigo 27 da Lei nº 9.065/1998. A pena restritiva de direitos ou a multa, que poderiam ser alcançadas na transação, podem ser previstas no TAC, sendo desnecessária a provocação do judiciário para decidir sobre tais questões.

Em resumo, com base no princípio do direito penal mínimo, uma vez que o compromisso de ajustamento alcançar completamente seu desidério, seja ele de caráter preventivo ou reparador, a ação penal não precisa ser promovida.

Este entendimento tem ganhado vulto na jurisprudência pátria, de maneira especial no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, onde há o impedimento de prosseguir com a ação penal, caso tenha, o denunciado celebrado o TAC com o MP em momento que anteceda o oferecimento da denúncia. A seguir, cita-se o inteiro teor de alguns

acórdãos do TJMG para compreensão do debate travado por ocasião do julgamento dos recursos.

A conclusão trazida pela primeira ementa foi pela falta de justa causa para o seguimento de ação penal, devido ao cumprimento do TAC.

No caso trazido à baila, verifica-se que sequer houve discordância entre os desembargadores, no tocante a possibilidade ou não do prosseguimento com ação, pela ausência da justa causa, tendo sido firmado um TAC:

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO - CRIME AMBIENTAL - DENÚNCIA REJEITADA - INCONFORMISMO MINISTERIAL - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA DEVIDAMENTE CUMPRIDO ANTES DE OFERECIDA A DENÚNCIA - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A DEFLAGRAÇÃO DA AÇÃO PENAL - RECURSO DESPROVIDO. 1. Diante do cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) pela ofensora antes mesmo do oferecimento da denúncia pelo Ministério Público, impõe-se a manutenção da decisão que rejeitou a denúncia, ante a ausência de justa causa para a deflagração da ação penal. 2. Recurso não provido. REC EM SENTIDO ESTRITO Nº 1.0183.13.003283-6/001 - COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE - RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS - RECORRIDO: DALLAS DOS SANTOS FRANCO A C Ó R D Ã O Vistos etc., acorda, em Turma, a 4ª CÂMARA CRIMINAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO. DES. EDUARDO BRUM RELATOR. DES. EDUARDO BRUM (RELATOR) V O T O Dallas dos Santos Franco foi denunciada perante o Juízo da 2ª Vara Criminal e de Execuções Criminais da Comarca de Conselheiro Lafaiete como incurso nas disposições do art. 38 da Lei n.º 9.605/98 sob a acusação de, no mês de março de 2012, em dia incerto, ter destruído floresta considerada de preservação permanente. Conforme narrado na exordial acusatória de fls. 02: "O laudo pericial n.º 191/2012 verificou que foi efetuado o corte raso sem destoca em Floresta Estacional Semidecidual em estágio inicial de desenvolvimento (pasto sujo), sendo que se estimou que a intervenção tenha atingido uma área de aproximadamente 1.000 metros quadrados de extensão. Do total da vegetação desmatada, aproximadamente 200 m2 estavam situados às margens de curso d'água, portanto, em área de preservação permanente". A denúncia foi recebida às fls. 32 e a ré foi regularmente citada às fls. 33/34, apresentando sua defesa prévia, por meio de defensores constituídos, às fls. 36/46. Acolhendo a argumentação defensiva no sentido de que não haveria "justa causa para o prosseguimento da presente ação penal", porque "é inadmissível que o Ministério Público ofereça denúncia contra o agente em concomitância com a assinatura do ATC sem que nenhum fato novo aconteça, mormente quando as condições do termo venham sendo regularmente cumpridas", sendo certo que, "ao que consta, a denunciada está cumprindo integralmente o acordo firmado no Termo de Ajustamento de Conduta", o MM. Juiz a quo reconsiderou a r. decisão de fls. 32 e rejeitou a denúncia (fls. 59/60). Inconformado, o Parquet recorreu em sentido estrito (fls. 61), pleiteando o recebimento da inicial acusatória e o prosseguimento do feito (fls. 62/66v). Contrarrazões defensivas às fls. 70/74, pela manutenção da r. decisão combatida. O r. decisum foi mantido no juízo de

retratação/sustentação (fls. 75). Em seu parecer, a douta Procuradoria-Geral de Justiça opinou pelo desprovemento do recurso (fls. 80/81). Conheço do inconformismo, presentes os pressupostos de admissibilidade. Ab initio, registro que, consoante o entendimento do augusto STJ, "o recebimento da denúncia não impede que, após o oferecimento da resposta do acusado (arts. 396 e 396-A do Código de Processo Penal), o Juízo reconsidere a decisão prolatada e, se for o caso, impeça o prosseguimento da ação penal" (AgRg no REsp 1218030/PR, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 01/04/2014, DJe 10/04/2014). Conforme consignou a eminente Ministra naquele julgamento, "a possibilidade de o acusado 'arguir preliminares' por meio de resposta prévia, segundo previsto no art. 396-A do Código de Processo Penal, por si só, incompatibiliza o acolhimento da tese de preclusão 'pro judicato', dada a viabilidade de um novo exame de admissibilidade da denúncia. Desse modo, permite-se ao Magistrado, após o oferecimento da defesa prévia, a revisão da sua decisão de recebimento da exordial, tal como ocorreu na presente hipótese". Assim, descartada a hipótese de ter agido o MM. Juiz a quo com error in procedendo ao reconsiderar a r. decisão que havia recebido a denúncia para, agora, rejeitá-la, passo a analisar o recurso ministerial contra este último r. decisum. Contudo, de plano, verifico não assistir razão ao il. Recorrente, conforme consignado pelo próprio culto Procurador de Justiça oficiante: "Como salientado no decisum, o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC foi integralmente cumprido, não existindo, outrossim, informações do descumprimento de qualquer de suas cláusulas no prazo estabelecido. Os TACs firmados têm como escopo firmar compromisso com o infrator, de modo que se adeque às normas estabelecidas na forma da lei, como meio de minimizar, ou mesmo excluir o potencial prejuízo. No caso vertente, pois, não houve a constatação de descumprimento das cláusulas do TAC, aptas a ensejar o oferecimento de denúncia pelo Ministério Público. Neste sentido, nos posicionamos pelo entendimento de que, cumprido integralmente o TAC pela acusada e não sobrevindo nenhuma irregularidade ou infringência da lei, no prazo estipulado, ausente justa causa à deflagração da ação penal" (fls. 81). De fato, em que pese se tratar de matéria que tem comportado diversas interpretações nos tribunais, entendo que, firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para "a regularização da intervenção ocorrida em área de preservação permanente" (nos termos do que consta de fls. 52/53), o concomitante oferecimento de denúncia em desfavor da ofensora configura constrangimento ilegal, por faltar justa causa à persecução criminal. Conforme se extrai de toda a documentação que instrui o feito, o próprio Representante do Ministério Público admite não haver qualquer inovação capaz de possibilitar o oferecimento da denúncia, limitando-se a justificar que o TAC, ainda que regularmente cumprido, "não obsta a instauração da ação penal, pois esse procedimento ocorre na esfera administrativa, que é independente da penal" (fls. 65). Frise-se, ainda, que em momento algum foi narrado que a ora recorrida teria, por exemplo, permanecido na senda criminosa ou voltado a praticar fatos semelhantes após firmar o termo de ajustamento de conduta, circunstâncias que possibilitariam a persecução penal em juízo. O que se percebe, então, é que o membro do Parquet firmou o termo de ajustamento de conduta com a ora recorrida em 10 de maio de 2013 (fls. 52/53), mas, logo após o regular e fiel cumprimento do acordado ainda no mês de maio/2013 (vide documentação de fls. 54/58), a denunciou perante o Juízo Criminal, em 02 de julho de 2013, o que não se pode admitir. Nesse sentido, mutatis mutandis: "APELAÇÃO CRIMINAL - CRIME CONTRA A ORDEM ECONÔMICA - TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL - VIABILIDADE - CUMPRIMENTO DO COMPROMISSO PELO ACUSADO - RECURSO MINISTERIAL NÃO PROVIDO. - Firmado o Termo de Ajustamento de Conduta e sendo este cumprido pelo apelado, o posterior oferecimento de denúncia em desfavor do comprometente configura, por certo, constrangimento ilegal, por faltar

justa causa à persecução criminal. - Recurso ministerial não provido" (TJMG - Apelação Criminal n.º 1.0471.10.014087-3/001, Relator Des. Corrêa Camargo, 4ª CÂMARA CRIMINAL, julgamento em 26/03/2014, publicação da súmula em 01/04/2014). "HABEAS CORPUS - CRIME CONTRA A ORDEM ECONÔMICA E AS RELAÇÕES DE CONSUMO - EXISTÊNCIA DE TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA - AUSÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA O PROSSEGUIMENTO DA AÇÃO PENAL INSTAURADA - CONCESSÃO. I. O caráter subsidiário do Direito Penal determina que a interpretação das suas normas deve levar sempre em consideração o princípio da intervenção mínima, segundo o qual, o Direito Penal só deve cuidar das condutas de maior gravidade e que representam um perigo para a paz social, não tutelando todas as condutas ilícitas e sim apenas aquelas que não podem ser suficientemente repreendidas por outras espécies de sanção - civil, administrativa, entre outras. II. A ação penal deve ser trancada por ausência de justa causa, ante a existência de Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, que se encontra em vigor, e vem sendo devidamente cumprido. III. Ordem concedida. (5ª Câmara Criminal - HC n.º 1.0000.10.002757-2/000 - Rel. Des. Alexandre Victor de Carvalho - j. 09/03/2010 - DJe/MG 24/03/2010). "PENAL - HABEAS CORPUS - CRIME AMBIENTAL - DENÚNCIA OFERECIDA DEPOIS DE FIRMADO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COM O ACUSADO - DENÚNCIA QUE SE LIMITA A REPRODUZIR O MESMO CONTEXTO QUE RESULTOU NO TAC VALIDAMENTE FIRMADO - CARÊNCIA DE JUSTA CAUSA PARA A PERSECUÇÃO PENAL DO AGENTE EM JUÍZO - ORDEM CONCEDIDA PARA TRANCAR A AÇÃO PENAL. I. Firmado Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre o Ministério Público e o agente causador do dano ambiental, possibilita-se o oferecimento de denúncia pela prática de crime dessa natureza apenas caso o acusado permaneça praticando atos atentatórios contra o meio ambiente, pois o TAC não pode servir como salvo-conduto para a prática de novas infrações. Precedentes do STF e do STJ. II. Por outro lado, inadmissível que o Ministério Público ofereça denúncia contra o agente em concomitância com a assinatura do TAC sem que nenhum fato novo aconteça, mormente quando as condições do termo venham sendo regularmente cumpridas. III. Ausente justa causa para a persecução penal do paciente em juízo, impõe-se o trancamento da ação penal contra ele ajuizada, possibilitando-se novo oferecimento de denúncia apenas caso ele volte a adotar novas condutas criminosas. IV. Ordem concedida para trancar a ação penal" (3ª Câmara Criminal - HC n.º 1.0000.09.494459-2/000 - Rel.ª Des.ª Jane Silva - j. 25/06/2009 - DJe/MG 31/07/2009). Dessarte, ausente justa causa para a persecução penal, acompanho o parecer e nego provimento ao recurso, mantendo incólume a r. decisão de fls. 59/60, que rejeitou a denúncia com fulcro no art. 395, III, do CPP. Custas ex lege. DES. JÚLIO CEZAR GUTTIERREZ - De acordo com o(a) Relator(a). DES. DOORGAL ANDRADA - De acordo com o(a) Relator(a). SÚMULA: "NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO."

Compreende-se que seria justificado o ajuizamento da ação penal, unicamente, se ocorrer a repetição do ilícito penal ambiental. Destarte apenas o denunciado praticando o mesmo ato ilícito ora firmado no TAC, seria possível ajuizar a ação, salvo essa hipótese figura constrangimento ilegal.

De acordo com o entendimento dos Doutos, ficariam isentos de sanção penal quando, findas as ações atentatórias ao meio ambiente, firmado o compromisso de não mais as praticar.

Consoante ao voto ora exposto abstrai-se que o Direito Penal, como *ultima ratio*, não deve mais incidir quando houver reparação do dano e o ajustamento da condita frente ao Ministério Público.

Salienta-se que a mencionada posição exige, a reparação total dos danos antes do oferecimento da denúncia para ocorra a extinção da punibilidade.

## **6 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDOTA NA PRÁTICA: AS MEDIDAS ADOTADAS NO CASO DO RIO DOCE**

Tendo como exemplo o caso concreto da tragédia ocorrida na barragem do Fundão, em Mariana, numa represa de contenção de dejetos de mineração que escoou para as águas do Rio Doce, contaminando-o e poluindo-o numa extensão aproximada de 650 km. O Direito Ambiental define, nesses casos, a aplicação da tríplice responsabilidade, com a imposição de sanções administrativas, civis e penais.

Administrativamente, o IBAMA e o Estado multaram administrativamente a empresa, de natureza inegavelmente arrecadatória e puramente punitiva, não possuindo a condição de, efetivamente, recuperar o meio ambiente.

Civilmente, Termos de Compromissos de Conduita que envolvem valores bilionários foram firmados pelos Ministérios Públicos (federal, estadual e do trabalho) e a empresa degradadora. Além disso, uma ação popular, e ações civis públicas foram ajuizadas, tendo sido autorizados bloqueios de numerários em contas da empresa.

Entre os vários termos de compromisso já firmados, podemos citar o Termo de Compromisso Socioambiental (TCSA) firmado pelos Ministérios Públicos Federal, do Trabalho e do Estado do Espírito Santo com a empresa Samarco Mineração S.A. A intenção foi, sobretudo, proteger o direito das populações e dos trabalhadores afetados pelo acidente e adotar de medidas emergenciais para que o impacto socioambiental sofrido fosse o menor possível.

Entre as cláusulas deste TCSA, estão a elaboração, pela Samarco, de um “plano emergencial de contenção, prevenção e mitigação dos impactos ambientais e sociais sobre os municípios de Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Linhares”, prevendo ações para salvamento imediato da fauna terrestre e aquática, além da guarda das espécies recolhidas, suportando o ônus financeiro das medidas necessárias. Também assegura o abastecimento de pelo menos 40 litros água por

habitante ao dia), além de dois litros de água potável para o consumo humano diariamente, devido a suspensão da captação de água ocorrida após a contaminação das águas do Rio Doce. Consta ainda a implementação de um plano de comunicação social a fim de assegurar a transparência e informações para a sociedade, em especial às comunidades e aos trabalhadores impactados.

O Termo de Compromisso que contou com participação mais ampla foi celebrado em 02 de março de 2016, e foi firmado entre a União, os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, através dos Ministérios Públicos Federal e Estaduais, órgãos de Gestão Ambiental federais e estaduais, entre eles o IBAMA, e as empresas responsáveis pela barragem rompida. Neste compromisso ficou disponibilizado pela empresa o valor de R\$ 2,2 bilhões como garantia para implemento das obrigações de custeio e financiamento dos programas de restauração do meio ambiente e ressarcimento aos moradores atingidos. Desta quantia, R\$ 100 milhões serão oriundas de aplicações financeiras, R\$ 1,3 bilhão são prêmio de seguro garantia e R\$ 800 milhões são ativos da Samarco.

Ainda não se pode falar na assinatura de um Termo de Transação e Ajustamento de Conduta que contemple a integral reparação dos danos e suas múltiplas consequências, pois ainda está em questão a avaliação dos danos, o estudo dos impactos causados ao meio ambiente na região da bacia do Rio Doce.

Os programas socioambientais foram discutidos em Grupo de Trabalho com participação de representantes do IBAMA, da Agência Nacional de Águas (ANA), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce e dos órgãos ambientais de Minas e do Espírito Santo.

As ações serão realizadas por meio de uma Fundação de Direito Privado, sob fiscalização do Ministério Público, com acompanhamento da sociedade, participação de atingidos e orientação/validação dos atos pelo Poder Público. Um Comitê Interfederativo será responsável por acompanhar, monitorar e fiscalizar todos os atos da fundação. Também foi definida a criação de um Conselho Consultivo com a participação de instituições de ensino e pesquisa, entre outros.

Uma das premissas do acordo é assegurar que os impactados, incluindo as comunidades e os movimentos sociais, participem da discussão, do acompanhamento e do desenvolvimento de todas as ações de recuperação. A integral reparação do meio ambiente e das condições socioeconômicas impactadas pelo desastre são absolutamente inegociáveis e não possuem qualquer limite ou teto. O acordo estabelece forma, metodologia e cronograma de execução das ações, além de prever medidas adicionais compensatórias para a sociedade.

As empresas deverão contratar instituições que farão um diagnóstico de todos os danos socioambientais ocasionados pelo rompimento da barragem de Fundão, a fim de prestar assessoria técnica ao MPF, para então elaborar um termo de acordo final. Por causa deste acordo preliminar, o depósito no valor de R\$ 1,2 bilhão que havia sido determinado em uma ação civil pública movida pela União, pelos Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo e por órgãos ambientais federais e estaduais; o acordo que prevê a criação de um fundo de R\$ 20 bilhões para recuperar o Rio Doce e a ação civil do MPF que pedia R\$ 155 bilhões estão suspensos.

Enquanto a discussão se arrasta, dois anos após o rompimento da barragem de Fundão, o rejeito de minério ainda encobre enormes áreas devastadas, ainda surtindo sérios efeitos na economia, na qualidade de vida e na saúde da população envolvida<sup>12</sup>.

Logo após o acidente ocorrido em Mariana, foi instituída pelo então procurador-geral da República, Rodrigo Janot, a Força-Tarefa Rio Doce (FTRD) que investiga o desastre socioambiental nas esferas civil e criminal. Em 2016, a FTRD denunciou à Justiça 26 pessoas por crimes como homicídio com dolo eventual, inundação, desabamento e lesões corporais graves e por crimes ambientais.

A FTRD concluiu que os diversos órgãos de estrutura de gestão da Samarco, incluindo o conselho de administração, tinham conhecimento dos sérios problemas de segurança da barragem de Fundão. Entretanto, desconsideraram os riscos, e

---

<sup>12</sup> Vazaram do reservatório de Fundão para os terrenos e corpos hídricos de jusante mais de 40 milhões de m<sup>3</sup> de rejeitos de minérios.

optaram pela continuidade da sua política de aumento da produção e dos lucros em detrimento de ações efetivas que evitassem a tragédia<sup>13</sup>. Documentos internos, obtidos pela FTRD, apontavam para cálculos de riscos que previam cenários muito semelhantes ao que viria a ocorrer após 5 de novembro de 2015.

Procedimentos investigatórios ainda apuram eventuais crimes praticados pelas empresas após o rompimento da barragem e a exploração minerária fora dos termos e parâmetros estabelecidos pelo DNPM. Os inquéritos apuram, entre outros fatos, os impactos sobre comunidades tradicionais, danos ambientais ao Rio Doce e a manutenção da estabilidade das barragens Germano e Santarém, próximas à barragem de Fundão.

Em maio do ano de 2016 foi ajuizada ação civil pública com pedido liminar, em face das empresas Samarco, Vale, BHP Billiton e entes públicos, requerendo a reparação integral dos danos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento da barragem de Fundão, além da condenação das empresas ao pagamento de dano moral coletivo.

Além da ação judicial, ainda estão em andamento no âmbito da FTRD dez procedimentos administrativos para verificar a responsabilização civil da empresa Samarco S.A no que diz respeito aos danos socioeconômicos e socioambientais nos estados de Minas Gerais e Espírito Santo, causados pelo rompimento da barragem de Fundão, e suas consequências.

---

<sup>13</sup> Em 2013, a Samarco teve um aumento de 3,2% no lucro e maior faturamento da história, enquanto se permanecia incrementando riscos proibidos na operação da barragem de Fundão, com redução dos gastos com segurança.

## 7 CONCLUSÃO

O tema da preservação das águas é, sem dúvida, de grande importância para o ramo do Direito Ambiental, e, ampliando, para um estilo de vida ecologicamente correto.

Com as constantes mudanças na sociedade, novas mentalidades vão se firmando, onde é preciso se compreender a real importância deste recurso natural, formulando e desenvolvendo meios sociais e jurídicos para a sua preservação.

Uma indicação positiva é o aumento na celebração dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's) ambientais, com a participação dos órgãos de controle, Ministério Público, buscando viabilizar a solução negociada dos complexos conflitos envolvendo interesses metaindividuais (MILARÉ, 2005).

A determinação de reparar o prejuízo por meio do Termo de Ajustamento de Conduta, não deixa de ser, por si só, uma forma de penalizar, ainda que modo alternativo. Assim, ao constranger o infrator a reparar o dano cometido já se estará educando-o para respeitar e não mais agredir o meio ambiente.

Pode-se concluir que a celebração do ajustamento de conduta é um instituto que ainda está em evolução, frisando-se que o mesmo é mais célere que a tutela judicial, além de possibilitar sejam alcançados resultados de difícil obtenção em processo judicial, devido a ocorrência de cumprimento espontâneo pelo compromissário.

O compromisso de ajustamento de conduta deve ter como prioridade a restauração do dano ambiental, de preferência no próprio lugar da degradação.

O TAC deve prever prazo específico para o cumprimento de cada uma das obrigações, pois tem como esfera de negociação as condições para a adequação às exigências legais.

De todo o exposto, em que pese posições antagônicas, pôde-se constatar que o compromisso de ajustamento de conduta revela-se instrumento eficaz tanto na repressão ao dano ambiental, como na penalização de seus causadores.

Ademais, diante das fatalidades ambientais ocorridas recentemente no Brasil, e a necessidade de adoção de medidas urgentes que visem a recomposição do meio ambiente e o socorro às populações afetadas pela tragédia, o tema tornou-se extremamente relevante, uma vez que o TAC ambiental ganhou importância devido à celeridade, ao bem jurídico tutelado e aos valores envolvidos, em termos de multas compensatórias.

Por conseguinte, a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado depende da execução de ações rápidas e eficazes que objetivem a reparação do dano ambiental, e neste contexto o termo de ajustamento de conduta é o instrumento que atualmente se apresenta mais efetivo para este intento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKAOUI, F. R. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

ANTUNES, P. d. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

ARAUJO, L. A. **Ação Civil Pública**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão externa do rompimento de barragem na região de Mariana – MG. Disponível em:  
<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=145700](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=145700)>. Acesso em: 06 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Rideel, 2005.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.433 de 8 de janeiro de 1997**. Coleção de Leis do Brasil. vol. 1, 1997.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Coleção de Leis do Brasil. vol. 2, 1998.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Habeas Corpus n. 21.469 (2007.01.40555-3). Relatora: Desembargadora Convocada Jane Silva. Brasília, DF, 16 de outubro de 2007. Disponível em:  
<<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 06 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Habeas Corpus n. 92.921. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 19 de agosto de 2008. Disponível em:  
<<http://columbo2.cjf.jus.br/juris/unificada/Resposta>>. Acesso em: 06 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Criminal n. 1.0342.03.035062-9/001. Relator: Desembargador Paulo Cezar Dias. Belo Horizonte, MG, 19 de maio de 2009. Disponível em:  
<[http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt\\_/>](http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/>). Acesso em: 06 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Recurso em Sentido Estrito n. 1.0183.13.003283-6/001 - Recorrente: Ministério Público Do Estado De Minas Gerais - Recorrido: Dallas Dos Santos Franco.

CARVALHO FILHO, J. d. **Ação Civil Pública. Comentários por artigo.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

CHATEAUBRIAND FILHO, H. **Aspectos jurídicos do compromisso de ajustamento de conduta.** Disponível em: <[https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/113434/termo\\_compromisso\\_processo\\_cueva.pdf](https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/113434/termo_compromisso_processo_cueva.pdf)>. Acesso em: 05 out. 2017.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRUZ, A. S. (2009). **TAC, Reparação do dano e reparação deficiente ao meio ambiente.** Disponível em: <[http://mpnuma.ba.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=168&Itemid=60](http://mpnuma.ba.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=168&Itemid=60)>. Acesso em: 05 out. 2017.

FREITAS, V. P. **Águas: Aspectos jurídicos e ambientais.** Cuiabá: Juruá, 2000.

GUERRA, I. F. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente.** Rio de Janeiro: Forense, 2000.

JARDIM, A. S. **Ação Penal Pública: Princípio da Obrigatoriedade.** Rio de Janeiro: Cia Editora Forense, 1994.

LECEY, E. (2008). **Direito Ambiental Penal Reparador.** Disponível em: <<http://www.esmarn.org.br/cursos/aperfeicoamentoMagistrados/2008/direitoAmbientaIPenalReparador.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2017.

MAZZILLI, H. N. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução, fragilidades - atuação do Ministério Público.** Revista Jurídica, 2006.

MILARÉ, Ê. **Direito do Ambiente: Doutrina - Prática - Jurisprudência.** São Paulo: RT, 2007.

MORATO, A. C. **A Proteção Jurídica do Bem Ambiental.** Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, 2002.

NUCCI, G. d. **Código de Processo Penal Comentado.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

RODRIGUES, G. d. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta - Teoria e Prática.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SILVA, J. A. **Direito Ambiental Constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2013.

SOUZA, J. C. **Ação Civil Pública Ambiental**. São Paulo: Pillares, 2005.

SOUZA, M. C. **Ministério Público e o Princípio da Obrigatoriedade**. São Paulo: Método, 2007.