

# O MINISTÉRIO PÚBLICO E A INDISPONIBILIDADE NA EXECUÇÃO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL.

Ari Alves de Oliveira Filho<sup>1</sup>

**Sumário:** 1. Consciência Internacional Sobre a Importância do Meio Ambiente e o Contexto Brasileiro; 1.1 Desenvolvimento sustentável; 1.2 Meio ambiente e sua classificação; 1.3 Danos ambientais; 1.4 Nexo de causalidade; 1.5 Legislação pátria; 2. O Ministério Público Como Protetor dos Direitos Difusos e Coletivos; 2.1 Natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta ambiental; 3. Indisponibilidade do Ministério Público na Execução do TAC; 3.1 O poder dever de executar o título inadimplido; Referências.

**Resumo:** Este artigo tem por objetivo desenvolver reflexões acerca da indisponibilidade do Ministério Público na execução do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental - TAC, com base analítica na problemática da realização deste termo em decorrência de um inquérito civil que tenha apurado os danos ambientais advindos de um ato ou fato jurídico. Nesse sentido, a necessidade de conhecer o histórico da consciência internacional e do contexto brasileiro a respeito da importância do meio ambiente, bem como de ter noções sobre o que é meio ambiente, suas dimensões e quais fatores alteram a sua natureza, ou seja, como decorre o dano ou poluição. Com a abordagem da forma de composição dos impactos ambientais oriundos dos danos ocasionados pelo uso predatório dos recursos naturais, que deixa de ser realizada no âmbito do judiciário e passa a ocorrer por meio do que chamamos de meio alternativo de soluções de conflito, vem o esclarecimento de que, uma vez celebrado, o TAC forma entre as partes um vínculo jurídico, neste caso, os legitimados pela ação civil pública e o causador do dano. Revestindo-se da natureza de um título jurídico extrajudicial, deixando de ser cumprido, deverá ser obrigatoriamente executado pelo Ministério Público, pois não lhe pertence a discricionariedade deste direito à proteção do meio ambiente, que é um direito de terceira dimensão, portanto de toda a humanidade.

**Palavras-chave:** Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental; Execução do TAC; Indisponibilidade na execução do TAC.

## The unavailability of the Public Ministry in implementing the Conduct Adjustment Term Environmental - CAT

**Abstract:** ....

This article aims to develop ideas about the unavailability of the Public Ministry in implementing the Conduct Adjustment Term Environmental - CAT, based on analytical problem of realization of this term as a result of a civil investigation has found that environmental damage arising from an act or legal fact. In this sense, the

---

<sup>1</sup> Advogado atuante na área de Direito Ambiental, especialista em Direito Civil e Processo Civil, Mestre em Direito com ênfase em direito ambiental, professor universitário e de pós graduação lato sensu, autor de livro.

need to know the history of international awareness and the Brazilian context regarding the importance of the environment and have notions about what the environment is, its dimensions and factors which alter their nature, ie, as apparent damage or pollution. With the approach of the composition form of environmental impacts from the damages caused by predatory use of natural resources, it ceases to be performed within the judiciary and shall occur by means of what we call alternative means of conflict solutions, comes enlightenment that, once concluded, the TAC forms between the parties a legal link, in this case, legitimized by civil action and the tortfeasor. Since nature is the title of a legal court, failing to be met, should be mandatorily implemented by the Public Ministry, do you belong to this discretionary right to the protection of the environment, which is a right of the third dimension, so the entire humanity.

**Keywords:** Conduct Adjustment Term Environmental; Implementation of the CAT; Unavailability in implementing the CAT.

## **1. Consciência Internacional Sobre a Importância do Meio Ambiente e o Contexto Brasileiro.**

No decorrer das décadas passadas, os cientistas alertaram o mundo acerca da necessidade de preservação do meio ambiente e não fizeram baseados em simples suposições, mas sim em estudos e pesquisas que se encontravam consolidados e demonstrados. Suas publicações apontavam diversos problemas relacionados à poluição, ao clima e às possíveis catástrofes naturais.

A busca por restabelecer no meio ambiente mundial o equilíbrio, ameaçado pelas atividades humanas e pelo desenvolvimento desenfreado ocorrido no século XX em decorrência principalmente da revolução industrial, fez com que os organismos internacionais começassem a se mobilizar buscando equacionar o desenvolvimento com a manutenção de um meio ambiente equilibrado.

Até a década de 60 e início da seguinte nada era discutido em nível mundial sobre os problemas relacionados ao meio ambiente. Somente em 1972 ocorreu na Suécia um evento com preocupação mundial dedicada ao Meio Ambiente Humano: a Conferência de Estocolmo, ficou considerada como um marco do direito ambiental internacional por repercutir entre todos os povos a necessidade de preservação de

todos os ecossistemas e bens ambientais como forma de manter a vida sobre a terra.

Nessa conferência criou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), entidade com sede em Nairóbi, capital do Quênia. A partir dos debates realizados entre governos, cientistas, empresários e sociedade civil, vislumbrou-se que o futuro do crescimento internacional dependeria em grande parte, da forma de utilização dos recursos naturais do planeta.

Em decorrência dessa compreensão, traçaram-se alguns princípios e declarações que foram analisadas após vinte anos em uma conferência do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMAD -, também conhecida como ECO/92, Rio-92, Cúpula ou Cimeira da Terra, na qual mais de 100 chefes de Estado buscaram meios para conciliar a conservação e a proteção dos ecossistemas com o desenvolvimento socioeconômico.

As análises acerca dos que os povos e países fizeram nos vinte anos posteriores à Conferência de Estocolmo não foram positivas, pois restou constatado que as nações tidas como desenvolvidas continuavam a poluir o planeta de forma desenfreada. Durante a ECO-92, entre outras questões, culminou-se uma série de eventos relativos às alterações do clima terrestre e suas causas por meio da Convenção-Quatro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática.

Consequência dessa preocupação específica culminou no Protocolo de Kyoto, um tratado internacional, com negociações e discussões ocorridas no Japão, em 1997, com compromissos mais rígidos – metas, com ações e prazos de implantação - para se reduzir a emissão de gases que agravam o efeito estufa e são causa do aquecimento global.

Ao lado dos países desenvolvidos que não assinaram o Protocolo de Kiyoto também se encontram os Estados que, apesar de se tornarem signatários desse tratado, não conseguiram cumpri-lo, por manterem seu ritmo de crescimento de forma a comprometer a qualidade de vida do seu povo e dos demais ao seu redor.

Tendo em vista que as metas do Protocolo de Kyoto findam em 2012, a ONU juntamente e alguns governos estão comprometidos em traçar delineamentos

de um novo acordo ou de uma emenda ao tratado de 1997, estabelecendo novas metas de redução da emissão de gases poluentes para cumprimento após 2012.

Decorridos 20 anos da ECO-92, novamente o mundo é chamado a discutir as questões ambientais e, como da vez anterior, mais de cento e noventa países se reuniram no Rio de Janeiro para a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como a Rio+20, sendo que os resultados não foram satisfatórios.

Chegou-se à constatação de que O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente não é tido como essencial, pois é um dos que tem menor orçamento na ONU; dele participa quem quer; e seus encaminhamentos são estudos e recomendações sem qualquer poder de regulamentação e obrigatoriedade. Por outro lado, entre os chefes de Estado participantes, muitos ainda insistem em manter um crescimento predatório atrelado aos recursos naturais, frustrando, dessa forma, as expectativas para o desenvolvimento sustentável.

## **1.1 Desenvolvimento sustentável**

Diante do momento histórico que o mundo inaugurou com o encontro de diversas nações na Conferência de Estocolmo, discutindo o desenvolvimento dos países e o meio ambiente, foi solicitado pela ONU à primeira-ministra da Noruega que chefiasse a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento para estudar a incompatibilidade entre o desenvolvimento sustentável e os padrões de produção e de consumo implantados por grande parte dos países.

Ao final dos estudos, foi apresentado um documento chamado de Nosso Futuro Comum, também conhecido como o Relatório de Brundtland (1987), foi concebido um conceito de desenvolvimento sustentável, no qual se buscou atrelar as necessidades quantitativas e qualitativas, visando à relação produtiva entre ser humano e meio ambiente. Nesta definição que ficou conhecida, Desenvolvimento sustentável é aquele que responde às necessidades das gerações futuras de satisfazer suas próprias necessidades.

Na mesma seara e enfocando um crescimento adequado à manutenção do meio ambiente equilibrado, de forma a garantir o presente e o futuro para nós e nossos filhos, alguns doutrinadores pátrios abordam o assunto da sustentabilidade. Édis Milaré (2011), o faz da seguinte forma:

A Sustentabilidade pode ser entendida como um conceito ecológico, isto é, como a capacidade que tem um ecossistema de atender às necessidades das populações que nele vivem, ou como um conceito político que limita o crescimento em função da dotação de recursos naturais, da tecnologia aplicada no uso desses recursos e do nível efetivo de bem-estar da coletividade (p. 82).

Por certo que tanto essa definição quanto no universo de tantas outras postas na doutrina pátria e na estrangeira, há uma convergência de todas para a preocupação de que o mundo deve se desenvolver, mas sabendo utilizar dos bens ambientais, que são finitos e têm sua capacidade de regeneração controlada; devendo o ser humano respeitar o tempo de renovação, pois assim, poderá usar e usufruir de tais bens, mas mantendo os ecossistemas equilibrados.

Não sem razão que a questão ambiental passou a ser objeto de regulamento constitucional, conforme bem expõe GOMES (2011, p.76):

A tendência de constitucionalização da temática ambiental surgiu, paulatinamente, com o sentimento da necessidade de proteção mais eficaz dos recursos naturais, cada vez mais expostos ao exaurimento, em função do desenvolvimento econômico e da degradação ambiental exponencial. A utilização de quantidades cada vez maiores de recursos naturais – sem a contrapartida da renovação – e o conseqüente acréscimo de impactos negativos aos ecossistemas fizeram o homem sentir as conseqüências de suas ações sobre o ambiente. Os padrões de consumo, se, na época da revolução industrial, eram compatíveis com a degradação ambiental existente, hoje, são insustentáveis. Ultrapassar os limites além da capacidade de reposição do ambiente é questão crucial, que deve ser enfrentada pelos povos. O fato é que a sobrevivência da espécie humana estará seriamente ameaçada, se não houver a adequada preservação do ambiente. É, na verdade, questão de vida ou morte. O aquecimento do Planeta, as alterações climáticas, a poluição da água, dos solos e do ar, a extinção das espécies animais e vegetais e outros riscos globais fizeram ingressar, na pauta das Constituições modernas, a preocupação com a preservação da qualidade de vida humana, sob risco crescente.

Por essa razão, entre os principais temas debatidos na recente RIO+20 estavam a importância da Economia Verde e os seus processos; bem como as

ações para promover e garantir o desenvolvimento sustentável do planeta, incluindo uma governança no âmbito internacional relativa a essa forma de desenvolvimento.

Somente agindo de forma racional e consciente, poderá o crescimento das nações ocorrer de maneira muito mais equilibrada e poderemos, os homens e países cuidarmos do planeta que é a nossa casa, para que a nossa e as futuras gerações sobrevivam com qualidade de vida.

## **1.2 Meio ambiente e sua classificação**

Entretanto, a busca pelo equilíbrio entre o crescimento das nações e a qualidade de vida perquirida por todas as doutrinas e por todos os estudiosos perpassa pelo conhecimento do que seja esse meio ambiente; sendo esse conhecimento fundamental para que se possa agir corretamente e traçar metas que propiciem um futuro equilibrado.

No dicionário Aurélio da língua portuguesa (1986, p. 101), ambiente é definido como o “que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas, por todos os lados”. Por isso, alguns autores entendem que a expressão meio ambiente é redundante para se referir ao ambiente. Entretanto, como salienta Edis Milaré (2011):

o conceito de meio ambiente, no Direito Brasileiro, foi concebido pela lei nº. 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que o considera ‘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’. (p. 145)

Neste contexto, a amplitude da definição de meio ambiente perpassa a condição de abordagem limitada ao meio ambiente natural, conhecido como sendo aquele constituído pelo solo, pela água, pelo ar atmosférico, pela flora (conjunto de espécies vegetais) e pela fauna (conjunto de espécies animais); ou, em outras palavras, todos os elementos responsáveis pelo equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e o meio em que vivem. E se expande para abordar também o meio ambiente artificial, tido como aquele que é constituído pelo espaço urbano construído, no conjunto de edificações.

A Constituição Federal de 1988 tutela o meio ambiente artificial em seu artigo 21, inciso XX, pois estabelece normas gerais de competência da União para instituir as diretrizes que deverão regulamentar o desenvolvimento urbano, indicando o caminho referente à habitação, ao saneamento básico e aos transportes urbanos para se chegar ao equilíbrio.

Na mesma seara de abrangência surge o meio ambiente cultural que também não poderia ser excluído de proteção em virtude de sua grande importância no contexto mundial; assim, é aquele integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico que, embora artificial, ultrapassa essa condição por traduzir a história de um povo, a sua formação e cultura; e, portanto, os próprios elementos identificadores de sua cidadania, propiciando com isso bem estar à sociedade.

Acrescente-se que a história já contempla grandes confrontos relacionados às questões trabalhistas. Não só no país, como em todo o mundo, já tem alguns anos que os doutrinadores fizeram a junção entre o direito do trabalho com o meio ambiente e, assim, surgiu o meio ambiente do trabalho, que nada mais é do que, aquele em que se busca a proteção, a saúde e a segurança do trabalhador, posto que é no ambiente do trabalho que se passa boa parte da vida, de forma que a qualidade de vida do homem está, por isso, em íntima dependência da qualidade do ambiente laboral.

### **1.3 Danos ambientais**

A questão do desequilíbrio natural e social, decorrente do crescimento desenfreado, juntamente com a falta de educação e de consciência do ser humano, gera um consumo predatório dos recursos naturais.

Neste diapasão não poderia deixar de ocorrer danos ao meio ambiente, por certo, decorrentes da industrialização e do crescimento demográfico sem planejamento.

Milaré (2011), enfatiza que:

“essa, provavelmente, a razão de não ter a lei brasileira, ao contrário de outras, conceituado, às expressas, o dano ambiental. Nada obstante, delimitam-se as noções de degradação da qualidade ambiental, ‘a alteração adversa das características do meio ambiente’ (Lei nº. 6.938/1981, art. 3º, II), e de poluição, ‘a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos’ (Lei nº. 6.938/1981, art. 3º, III). (pg.1.118.1.119)

O autor, estabelecendo uma correlação entre poluição e degradação ambiental, apresenta, enfim, um conceito de dano ambiental:

Como se vê, o legislador vincula, de modo indissociável, poluição e degradação ambiental, ao salientar expressamente que a poluição resulta da degradação, que se tipifica pelo resultado danoso, independentemente da inobservância de regras ou padrões específicos.

Forte nessas diretivas e atentos à advertência de Bessa Antunes, arriscamo-nos, para fins eminentemente didáticos, a dizer que dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação, alteração adversa ou in pejus, do equilíbrio ecológico e da vida. (sic).

Temos ainda que, o dano é derivado do latim “damnum”, significando todo mal ou ofensa que tenha uma pessoa causado a outrem, o qual provoca uma deterioração ou destruição da coisa dele ou um prejuízo a seu patrimônio.

Verifica-se um sentido econômico de diminuição ocorrida no patrimônio de outra pessoa – e, neste caso, ao meio ambiente e, portanto, a toda sociedade -, que decorre por ato ou fato estranho à sua vontade. Corresponde a uma perda ou prejuízo que a sociedade irá sofrer, pois trata de um direito transindividual, este direito que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conclui-se que o agente causador do dano, que lesa o patrimônio alheio - no caso em testilha, o meio ambiente que pertence a todos, consoante consagra a Constituição Federal -, tem o dever de repará-lo ou de restituí-lo, restabelecendo o estado anterior, por simples contrato ou por imposição legal.

#### **1.4 Nexu de causalidade**



Outro grande problema a ser resolvido é identificar com certeza quem realmente cometeu o dano, quem foi o agente ativo dessa relação; pois, em muitos casos, não sabemos se o dano foi provocado por pessoas ou por fatores naturais.

A doutrina contempla o nexo de causalidade como o instituto responsável para fazer a ligação entre o ato ou fato ocorrido e o dano provocado. Assim, podemos por meio do nexo de causalidade buscar quem efetivamente provou o dano.

Uma vez identificado o causador do dano, a legislação pátria possui mecanismos para compelir o seu agressor a recuperar área afetada ou, se não for o caso, a compensar os danos provocados.

Identificar o agente causador do dano e a sua extensão é fator primordial para imputar ao responsável a reparação.

Conforme salienta Da Silva (1997, p. 217):

... nem sempre é fácil determinar ou identificar o responsável. Sendo apenas um foco emissor, a identificação é simples. Se houver multiplicidade de focos, já é mais difícil, mais é precisamente por isso que se justifica a regra da atenuação do relevo do nexo causal, bastando que a atividade do agente seja potencialmente degradante para sua implicação nas malhas da responsabilidade.

Continua o referido doutrinador que, em havendo essa multiplicidade de autores, busca-se a regra da solidariedade entre os responsáveis, sendo que a reparação poderá ser exigida de todos. Neste caso, verifica-se em tela uma inversão do ônus da prova, ou seja, todos deverão ser levados a juízo cabendo a cada um provar que não concorreu com o dano.

Só deixará de ocorrer a reparação se o nexo de causalidade não se perfazer ou caso ocorra alguma excludente de responsabilidade como caso fortuito e força maior.

## **1.5 Legislação pátria**

Tendo em vista que a ONU e diversos outros países legislavam para a proteção ambiental, o Brasil não poderia ser diferente: a busca pela defesa dos

direitos difusos e coletivos fez com que o congresso se sensibilizasse e elaborasse leis visando à proteção do meio ambiente, até porque, o país é um dos que possui uma das maiores biodiversidades e de ecossistemas do planeta.

Na mesma ocasião em que a ONU realizava suas conferências, o Brasil, editava leis que viessem contemplar a proteção do meio ambiente e também atender aos princípios traçados por aquele órgão internacional.

Alguns anos após a Conferência de Estocolmo e consciente da necessidade de preservação da nossa biodiversidade, o país edita, em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que estabelece o sistema nacional do meio ambiente, ou seja, os órgãos administrativos que irão organizar, controlar e fiscalizar a utilização dos recursos naturais do país, bem como a emissão de poluentes, buscando adequar-se aos padrões internacionais.

A importância da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente é tamanha que consagrou a Responsabilidade Objetiva no sistema jurídico nacional, em seu artigo 14, responsabilizando o causador do dano independentemente de culpa e, assim, obrigando-o a reparar o dano bastando, para tanto, restar comprovado o nexo de causalidade entre o autor do dano e o dano ocorrido.

Por outro lado, em 1985, é editada a Lei da Ação Civil Pública, que se constitui num mecanismo processual que veio ao encontro dos anseios, nacional e internacional, conferindo ao ministério público e aos demais legitimados a possibilidade de buscar a prevenção ou a reparação do dano causada ao meio ambiente.

Na sequência, houve a proclamação da Constituição Federal de 1988, outro grande marco que elevou ao patamar constitucional a proteção do meio ambiente quando da elaboração do artigo 225.

PADILHA (2006, p. 38) aduz com propriedade:

O acolhimento expresso da proteção ao meio ambiente, pela Constituição Federal brasileira consubstanciou-se em inovadora iniciativa de tutela constitucional ambiental, posto que, de acordo com Bastos (1998, p. 448) a Constituição Federal de 1988 foi a primeira a abordar, expressamente, tal problemática, ao dedicar um Capítulo específico para tratar da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, consoante previsão do art. 225, ...

Temos também no ano de 1998, em cumprimento à Constituição Federal, quanto ao determinado no § 3º, do artigo 225, onde restou fixado que os infratores de condutas e atividades tidas por lesivas ao meio ambiente serão sujeitos a sanções penais e administrativas, e quanto ao princípio fixado no art. 5º, XXXIX, de que “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal”, a edição da Lei 9.605, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Na esteira de promoção da proteção ambiental não se pode esquecer das recentes polêmicas acerca das propostas de alterações do Código Florestal – Lei 4.771/1965 – especialmente quanto à fixação da extensão das APPs - Áreas de Preservação Permanente e quanto à regularização de propriedades agropecuárias nas quais, para implantação e manutenção das atividades produtivas, promoveu-se o desmatamento de tais APPs~, colocando em risco a preservação de recursos hídricos, a estabilidade geológica ou a biodiversidade.

## **2. O Ministério Público Como Protetor dos Direitos Difusos e Coletivos**

O Estado é composto pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e, conforme alguns doutrinadores, por um quarto poder, regido pelo Ministério Público. Na verdade, trata-se o Ministério Público de uma das funções essenciais à justiça, assim delineado na Constituição Federal:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa a ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No site do Ministério Público do Estado de São Paulo, a instituição é definida como sendo:

... pública autônoma, a quem a Constituição Federal atribuiu a incumbência de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis. Isto é, o Ministério Público é o grande defensor dos interesses do conjunto da sociedade brasileira. Tem a obrigação, portanto, de defender o interesse público, conduzindo-se, sempre, com isenção, apartidarismo e profissionalismo. (site do MP/SP - [http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Atos\\_Normativos](http://www.mp.sp.gov.br/portal/page/portal/Atos_Normativos)).

Por sua vez, a Lei Orgânica, instituída através da Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993, texto compilado até a Lei Complementar nº 1.155, de 26/10/2011, define o seguinte:

Art. 103 - São funções institucionais do Ministério Público, nos termos da legislação aplicável:

VIII - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos, homogêneos e individuais indisponíveis; (grifo nosso)

As atribuições do Ministério Público são claras e dentre elas se encontra a defesa do Meio Ambiente que, por certo, se trata de um bem transindividual, posto que ultrapassa o âmbito dos interesses somente dos particulares para atingir toda a sociedade, seja de forma direta ou indireta.

Entretanto, se faz necessário estabelecer com clareza a definição do que seja um bem difuso, haja vista que o conhecimento da exegese da palavra permite ampliar nossos horizontes na busca por uma ampla proteção ao meio ambiente.

Dentre tantos doutrinadores, Souza (2000) trouxe o artigo 81, parágrafo único, I, do Código de Defesa do Consumidor - CDC, que os interesses difusos são “os transindividuais de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”, para, na continuidade, estabelecer que: .

em outras palavras, podemos conceituar interesses difusos como aqueles pertencentes a um número indeterminado de pessoas, titulares de um objeto indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.(pg.149)

O mesmo autor também traz o conceito de interesses coletivos a partir do artigo 81, parágrafo único, II, do CDC, como “os interesses transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

Define, ainda, o autor, os interesses coletivos como sendo “aqueles pertencentes a um número determinado de pessoas, integrantes de um grupo, categoria ou classe, titulares de um objeto indivisível e que estão ligadas entre si ou com a parte contrária por m vínculo jurídico. (p. 149)

Norma Sueli Padilha (2006) apresenta sua lição de forma encadeada:

Mas, destaca-se, também, do conteúdo normativo incluso no texto do artigo 225 da CF, a afirmação de que se trata de um “direito de todos”, o que claramente rompe com qualquer concepção tradicional de apropriação privada de parcelas do meio ambiente equilibrado, denotando a natureza diferenciada desse direito, para além da dimensão do indivíduo ou de grupos de indivíduos, reclamando uma titularidade de características nitidamente ‘difusa’. (p. 39).

Desse modo, analisados sob o aspecto subjetivo, os *direitos difusos* são *direitos transindividuais*, com indeterminação absoluta dos titulares; os *direitos coletivos* são *direitos transindividuais* com determinação relativa dos titulares enquanto os *individuais homogêneos* são *direitos individuais* com perfeita identificação dos titulares. Sob o aspecto objetivo, os direitos difusos são indivisíveis. (p. 45).

Na proteção ao meio ambiente também fica patente a característica da indivisibilidade do direito difuso, porquanto é, por exemplo, impossível determinar a parcela de cada qual na integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, razão por que a iniciativa de a tutela exercida por um a todos aproveita. (p. 46)

A autora, na mesma obra, ao dedicar um capítulo acerca do Pensamento Jurídico aplicado aos direitos metaindividuais, ainda esclarece:

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo o dever de sua defesa e preservação ao Poder Público e à coletividade, devendo ser garantido não só às presentes, mas também às futuras gerações.

Diante da disposição constante no artigo 225 da Carta Constitucional, verifica-se características específicas adotadas pelo constituinte para a tutela dos valores ambientais, consagrando uma concepção ligada a um direito de amplíssima dimensão, caracterizando-se nitidamente na qualidade de um direito difuso. (p. 82).

Como bem salienta Edis Milaré (2011):

... a doutrina leciona que os danos ambientais coletivos ‘dizem respeito aos sinistros causados ao meio ambiente lato sensu, repercutindo em interesses difusos, pois lesam diretamente uma coletividade indeterminada ou indeterminável de titulares. Os direitos decorrentes dessas agressões caracterizam-se pela inexistência de uma relação jurídica base, no aspecto subjetivo, e pela indivisibilidade e ligadas por circunstâncias de fato’; (ii) interesses ou direitos coletivos são ‘os transindividuais de natura indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base’.

Seja, portanto, difuso ou coletivo, o traço comum está no caráter ‘transindividual’ e na ‘indivisibilidade’ do direito tutelado.

Em virtude do caráter coletivo dos interesses lesados neste caso, a sua tutela pode se dar através de ação civil pública ou de outros instrumentos processuais adequados, como, por exemplo, o mandado de segurança coletivo” (p. 1.121).

(ao contrário dos danos ambientais pessoais) do bem jurídico, diante do aspecto objetivo’.

Assim, o dano ambiental coletivo afeta interesses que podem ser coletivos stricto sensu ou difusos, conforme definição formulada pelo próprio legislador, a saber: (i) interesses ou direitos difusos são ‘transindividuais, de natureza indivisível de que sejam titulares pessoas indeterminadas

Por conta do aludido preceito, o direito difuso apresenta-se como um direito *transindividual*, tendo um objeto *indivisível*, titularidade *indeterminada* e interligada por *circunstâncias de fato*, o que faz da sociedade titular em regra, pois pertence a todos esse direito.

## **2.1 Natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta ambiental**

Nessa seara de reflexões acima descritas necessárias para definir o meio ambiente, seus danos, e o bem a ser tutelado, ainda o papel de defesa que lhe incumbe ao Ministério Público deste direito de terceira geração que tutela a transindividualidade.

Com bem salienta Fernando Rodrigo (2008):

Em meados do século XX, assistiu-se ao surgimento de uma nova geração de direitos, chamados direitos de terceira geração, que se caracterizam pela transindividualidade, cujos titulares se ligam por um vínculo de solidariedade (interesses difusos e coletivos). Incluem-se nesse grupo os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural. (p.12).

Por certo que a Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, estabeleceu a legitimidade para propositura da ação civil pública, estabelecendo no § 1º do artigo 5º que “o Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei”.

Também é certo que a mesma lei estabelece dispositivo expresso que permite a qualquer dos legitimados para a propositura da ação a impor ao causador do dano o dever de repará-lo, recuperando ou compensar os danos provocados, por meio do termo de ajustamento de conduta:

§ 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. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990) (Vide Mensagem de veto) (Vide REsp 222582 /MG - STJ).

De posse de tão importante instrumento jurídico, a definição de sua natureza jurídica é discutida e abordada por diversos doutrinadores.

A doutrinadora Nery (2012, p. 131) salienta:

no ajustamento de conduta, é inegável a existência de vontade do interessado em ajustar sua conduta às exigências legais, bem como do órgão público tomador do ajustamento de buscar restabelecer ou evitar dano a direito transindividual por meio do compromisso, características essas que impossibilitam sua classificação como mero fato jurídico.

Rodrigo Fernandes, citado por Nery (2012, p. 132):

considera que os debates doutrinários acerca do tema podem ser seccionados em três correntes de entendimentos: a que dá ao compromisso natureza de transação bilateral; a que o concebe como acordo unilateral e a última, que o enxerga como ato administrativo.

Entretanto, a grande maioria da doutrina entende no sentido de que o ajustamento de conduta seria hipótese de transação, ou seja, de negócio jurídico bilateral. No entanto, a transação não comportaria todos os aspectos. Nesta linha de raciocínio, a doutrinadora Patricia Pizzol, citada por (Nery 2012, p. 158), entende:

o compromisso de ajustamento de conduta teria natureza de transação, porquanto haveria concessões mútuas entre os celebrantes do ajuste, sendo, contudo, vedado ao órgão público legitimado a renúncia a direitos transindividuais, o que tornaria o compromisso de ajustamento de conduta figura peculiar de transação.

Por sua vez, MANCUSO (2009), argumenta:

Primeiro, é preciso levar em conta que, a rigor, não se trata exatamente de uma *transação*, ou seja, de um acordo, no sentido de uma composição alcançada por “concessões mútuas” (CC, art. 840),

como vem explicado por Ricardo de Barros Leonel: “No compromisso de ajustamento não há concessão alguma por parte do ente público legitimado, mas sim submissão do responsável pela lesão ao cumprimento dos preceitos protetivos, em respeito aos interesses supra-individuais. Deste modo, o compromisso de ajustamento, como forma de conciliação, amolda-se melhor à espécie denominada ‘submissão’, não à transação, como usualmente é tratada, pela impossibilidade de renúncia total ou parcial dos legitimados quanto ao direito material”. É que, como dia José dos Santos Carvalho Filho, “o compromisso reconhece uma situação de ilegalidade oriunda da vulneração de interesse difuso ou coletivo e que, por esse motivo, não há outra alternativa senão a de restaurar totalmente a legalidade, fazendo cessar por inteiro a conduta ofensiva”. (p. 266).

Insta, pois, salientar que o Ministério Público pode transacionar no que diz respeito à forma de recuperar ou compensar os danos causados ao meio ambiente, mas não pode fazê-lo em relação ao seu objeto, qual seja, o meio ambiente, por se tratar de um direito indisponível.

### **3. Indisponibilidade do Ministério Público na Execução do TAC**

Como dito alhures, o Ministério Público é um dos titulares da ação civil pública e, por conseguinte, aquele que pode tomar o Termo de compromisso ambiental, com força de título executivo, a fim de evitar que o dano ocorra ou que continue a ocorrer, buscando a recomposição ou compensação do dano já sofrido.

Uma vez realizado e efetivado o Termo de Ajustamento de conduta cria-se um título executivo com os requisitos de certeza, liquidez e exigibilidade, dando ensejo, portanto, à execução nos moldes do artigo 585 do CPC.

Neste sentido, a lição de LENZA (2008, p. 80):

Como dito, em caso de descumprimento do avençado no *compromisso de ajustamento de conduta*, a execução fundar-se-á no art. 585, VIII e II, do CPC (esta última hipótese em caso de o instrumento de transação ser referendado pelo Ministério Público), na medida em que, por disposição expressa do art. 5º, § 6º, da LACP, ao aludido compromisso, foi-lhe atribuída força executiva, dispensando-se, portanto, a assinatura de duas testemunhas.

Destaque-se que exigível inclusive a aplicação de multa cominatória desde o descumprimento da transação efetivada, conforme determina o Ato Normativo nº 484 do Colegiado de Procuradores em seu artigo 83 paragrafo 6º:



Art.83. Desde que o fato esteja devidamente esclarecido em qualquer fase do inquérito civil ou no curso de ação civil pública, o presente do inquérito civil poderá tomar dos interessados compromisso de ajustamento para adequação de sua conduta às exigências legais, impondo-lhe o cumprimento das obrigações necessárias à prevenção, cessação ou reparação do dano.

§ 6º: A multa cominatória é exigível a partir do descumprimento do compromisso de ajustamento de conduta, independentemente do cumprimento da obrigação principal.

Assentado está que, uma vez efetivado o termo de ajustamento de conduta ambiental, não poderá o parquet deixar de executá-lo em caso de descumprimento, conforme doutrina dominante neste assunto.

Eis a lição de Akaoui (2003), da seguinte forma:

“É de se ressaltar, ainda, que, em face do princípio da obrigatoriedade da propositura da ação civil pública para o Ministério Público quando haja elementos suficientes a ensejar tutela dos interesses difusos e coletivos, a execução do compromisso de ajustamento de conduta, que por ele tenha sido firmado, também é obrigatória, posto que esse título substitui a sentença condenatória que deixou de ser obtida em face da possibilidade de obtenção das mesmas obrigações de maneira acordada.

Por tal motivo, se o Ministério Público tiver figurado como órgão público que tomou o ajustamento de conduta, deverá promover à execução do título executivo em caso de não cumprimento das cláusulas ali constantes.

O fundamento para o que acima ficou consignado é o mesmo que o legislador levou em consideração quando introduziu, por meio do CDC (art. 14), nova redação ao art. 15 da LACP, determinando que, se, em 60 (sessenta) dias, a associação que promoveu a ação não iniciar a execução da sentença, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultando-se aos demais co-legitimados a mesma conduta.

Sobre a não facultatividade ao Ministério Público pronunciou-se Nelson Nery Júnior, afirmando que o Parquet ‘tem o dever de promover a execução da sentença condenatória transitada em julgado há mais de sessenta dias, ainda que não conste como credor no título executivo judicial (art. 566, ns. I e II, do CPC).

A regra do art. 15 da LF nº. 7.347/1985 não pode ser transposta aos casos em que os órgãos públicos tenham tomado a iniciativa da ação civil pública ou da obtenção do compromisso de ajustamento de conduta, notadamente quando o bem tutelado seja de natureza ambiental. Senão vejamos (p. 167).

Como o art. 225, caput, da Constituição da República determina de forma peremptória que o Poder Público deverá defender e preservar o meio ambiente, não poderá simplesmente agir com discricionariedade em promover ou não execução das obrigações contidas no título. Todos os legitimados estão obrigados a iniciar a execução, mesmo não figurando como credor no título. Todos os

legitimados estão obrigados a iniciar a execução, mesmo não figurado como credor no título executivo.

A inércia dolosa ou culposa do órgão público legitimado poderá vir a caracterizar, inclusive, crime ambiental previsto no art. 68 da LF nº. 9.605/1998, ou ato de improbidade administrativa (LIA, art. 11, II).

[...]

Conquanto seja real a ocorrência de abusos por parte de órgãos colegitimados, que exercem seu poder de obter o ajustamento de conduta e depois se omitem no dever de executá-lo em face da verificação de seu descumprimento, limitando-se a comunicar o fato ao Ministério Público, é certo que a alegação não justifica a omissão do Parquet, ainda que se venha a tonar providências civis (improbidade administrativa) e criminais contra o agente omissivo (p. 168).

Trata-se, pois de obrigação que se impõe ao Ministério Público a de forçosamente executar o Termo de Ajustamento de Conduta quando espontaneamente deixar de cumpri-lo o responsável pela violação de direito ambiental.

### 3.1 O poder-dever de executar o título inadimplido

Por tratar-se o Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental de uma inovação em matéria de solução de conflitos fora dos muros do judiciário, sua elaboração demanda, muitas vezes, um esforço complexo.

LENZA (2009), esclarece:

É dizer, o *espaço transacional disponível* não inclui a parte *substantiva* da obrigação cominada ao infrator ou a que se obrigou o responsável pela lesão ao interesse metaindividual (v.g., a recuperação da área degradada, com o replantio de espécies nativas, não pode ser dispensada); já os aspectos *formais*, a saber, o tempo, o modo de *cumprir* o preceito ou o estipulado podem ser negociados, lembrando que toda execução é de ser feita pelo “modo menos gravoso para o devedor (art. 620 do CPC, c/c art. 19 da Lei 7.347/85. (p.266)

É dizer, a “transação” possível é aquela feita ao pressuposto de que o núcleo essencial do interesse metaindividual venha resguardado, ou seja, que o *resultado prático* alcançado coincida ou fique o mais próximo possível daquele que seria obtido com o cumprimento da sentença judicial. Essa proposta é confortada pelo regime apropriado ao cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, prevendo o art. 461 do CPC que “o juiz concederá a tutela específica da

obrigação ou, se procedente o pedido, determinará providências que assegurem o *resultado prático equivalente ao do adimplemento*".

....

Reconhecendo "que a norma do art. 5º, § 6º, da Lei 7.347/85 consagra hipótese de transação, pois destina-se a prevenir o litígio (propositura da ação civil pública) ou a lhe abreviar o desfecho (ação em andamento)", observa Fernando Grelha Vieira que, "em razão da natureza indisponível dos interesses difusos ou coletivos e mesmo da tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, a liberdade de estipulação fica restrita ao modo, tempo, lugar e condições de cumprimento das obrigações pelo autor do dano, devendo o ajustamento às 'exigências legais' (obrigações) traduzir integral satisfação da ofensa, tal como seria objeto do pedido na ação civil pública, sendo indispensável a existência de procedimento ou inquérito civil contendo o completo esclarecimento do fato e a adequação e suficiência das obrigações para a efetiva reparação". (p. 267).

Como bem salienta Daniel Fink, apud Nery 2012 (p. 302), "realizar o compromisso, reduzi-lo a termo e atribuir-lhe forma final não é tarefa fácil, e pode demandar meses de negociação intensa, dependendo das questões discutidas".

Em que pese a complicada sistemática de transformar o Inquérito Civil em um Termo de Ajustamento, não é tarefa das mais fáceis, no entanto, a busca pela solução do conflito fora dos tribunais - o parece ser uma tendência social -, pois, diante dos conflitos, as partes podem transigir como dito anterior no que diz respeito às formas de recomposição do dano ou de compensação do mesmo.

Realizado o termo, quando a parte deixa de cumpri-lo, aquele legitimado que tomou por termo e, especialmente, o Ministério Público não poderá deixar de executá-lo, pois a ele não pertence essa discricionariedade.

O direito transacionado e, portando, a ser cumprido – espontânea ou coercitivamente - pertence a toda humanidade, conforme espousa a tese a doutrinadora Norma Padilha (2010, p. 177):

o direito ao meio ambiente enquanto um direito fundamental de natureza metaindividual, classifica-se pela teoria das dimensões dos direitos fundamentais, como de terceira dimensão, possuindo, como destinatário, o conjunto de toda a humanidade.

O que se vislumbra é que Parquet não poderá dispor de um direito que não lhe pertence, quando o que se busca é fazer cumprir o pactuado e, assim, buscar a reparação o dano causado a sociedade.

Tal situação é bastante esclarecida pelo digno promotor de justiça, Fernando Akai (2003), que assim se manifesta:

A execução do título, no direito processual civil clássico, é mera faculdade concedida ao credor, que pode escolher entre promovê-la ou não.

Entretanto, quando estamos diante de um título executivo que encerra obrigações a terceiros no sentido de que se adaptarem a questões de ordem ambiental, de interesse difuso, portanto, aquela mera possibilidade concedida ao credor passa a ser um dever, não podendo o órgão público que tomou ajustamentos se furtar a seu mister junto à coletividade.

Nos parece absolutamente inadequado pensar que a inércia advinda do órgão que, no interesse da coletividade, obtém do degradador ou pretense predador o ajustamento de sua conduta e deixa de executar os termos daquele título, mesmo verificando o inadimplemento das obrigações ali contidas, não traria consequências jurídicas adversas. Assim, não há discricionariedade ao representante do órgão público no sentido de avaliar conveniência e oportunidade na execução do título obtido e inadimplido. Há, sim, um dever peremptório de promover a execução, posto que os direitos que ali estão assegurados como obrigações do ajustante devem ser alcançados de qualquer forma, ainda que diante de execução forçada. (p. 169).

De fato, não há como o credor, que é a coletividade, representada pelo órgão público que ajustou a conduta do degradador, perdoar a dívida, seja ela pecuniária ou consubstanciada em obrigações de fazer, não fazer ou dar. Da forma não poderá o órgão exequente renunciar ao crédito, posto que ninguém pode dispor daquilo que não lhe pertence. (p. 170).

Uma vez inadimplido o Termo de Ajustamento de Conduta, conforme dito acima, deverá ser executado o título executivo; devendo, entretanto, observar se objeto a ser executado fora cumprido pelo menos em parte, ou não. Analisada tal questão, a execução ocorrerá na proporção do objeto que não fora cumprido e não no todo, senão teríamos, em tese, enriquecimento ilícito por parte do Estado.

A execução trará recursos para que o Estado efetive a recuperação da área afetada, ou proporcione recuperação de outras áreas.

O que se busca no cumprimento forçado do Termo de Ajustamento não é somente penalizar aquele que se comprometeu a recuperar um dano e não o fez, mas trazer de volta à sociedade, titular desse direito metaindividual, a possibilidade de viver com qualidade de vida.

## Referências

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2003.

DA SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**, 3 ed.. São Paulo, Editora Malheiros, 1997.

FERNANDO, Rodrigo. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental: fundamentos, natureza jurídica, limites e controle jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2ª ed., rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 10ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2009.

GOMES, Luis Roberto. **Crimes de Pesca**. Curitiba: Juruá, 2011.

GRANATO, Eder. **Desenvolvimento sustentável: garantia de vida com qualidade**. Araçatuba: Somos, 2007.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. 3ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar**. 11ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 7ª ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NERY, Ana Luiza Barreto de Andrade Fernandes. **Compromisso de ajustamento de conduta: teoria e análise de casos práticos**. 2ª ed.. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

PADILHA, Norma Sueli. **Colisão de direitos metaindividuais e a decisão judicial**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabrir Ed., 2006.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

SOUZA, Motauri Ciocchetti de. **Interesses Difusos em Espécie**. São Paulo: Saraiva, 2000.

TRENNEPOHL, Terence Dorneles. **Manual de Direito Ambiental**. 5ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2010.