

# Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela preventiva e reparatória dos danos ambientais: análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual no município de Pinhalzinho

Juliane Trevisan\*

Silvana Raquel Brendler Colombo\*\*

## Resumo

O objeto deste artigo é evidenciar o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento democrático para a defesa do direito fundamental do ambiente, já que esse constitui hoje uma alternativa extrajudicial para a prevenção e/ou reparação dos danos ao meio ambiente. Nesse sentido, realizou-se uma pesquisa de campo para examinar os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) firmados pelos causadores de danos ambientais (pessoas físicas e jurídicas) e o Ministério Público da Comarca de Pinhalzinho, a partir de 2004, com base no ordenamento jurídico vigente, para verificar a eficácia desse instrumento e, ainda, averiguar quais são os principais danos ambientais existentes no município, como também os denunciadores e os principais infratores ambientais.

Palavras-chave: Termo de Ajuste de Conduta. Direito ambiental. Ação Civil Pública.

---

\* Acadêmica do Curso de Direito da Unoesc *Campus* Aproximado de Pinhalzinho (SC); bolsista do projeto de pesquisa Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela preventiva e reparatória dos danos ambientais: análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual no Município de Pinhalzinho; juliane123@yahoo.com.br

\*\* Mestre; professora e coordenadora do Curso de Direito da Unoesc *Campus* Aproximado de Pinhalzinho (SC); orientadora do projeto de pesquisa Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de tutela preventiva e reparatória dos danos ambientais: análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual no Município de Pinhalzinho; Rua Oiapoc, Bairro Agostini, 89900-000, Pinhalzinho, SC; silvanacolombo@unoescsmo.edu.br

## 1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro prevê o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental no artigo 225 *caput* da Constituição Federal de 1988. A identificação de um direito fundamental fora do Título II é possível em razão da regra inscrita no artigo 5º, parágrafo segundo da CF/88, que reconhece a existência de direitos implícitos, que são direitos subentendidos de um direito ou princípio expressamente positivado.

O fato de o artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988, inserto no seu Título II, prever uma ação constitucional para a defesa do meio ambiente e cuja legitimidade ativa é o cidadão, reforça a ideia de que um direito positivado expressamente fora do Título II possa ter o *status* de fundamental.

Dessa forma, o direito de viver em um ambiente não poluído é um direito de terceira geração, caracterizado pela titularidade indeterminada e indivisibilidade do objeto. O artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor ressalta que são direitos difusos: “[...] os direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstância de fatos.”

Um dos órgãos responsáveis pela proteção dos direitos difusos, entre eles, a proteção do meio ambiente, é o Ministério Público, órgão legitimado para propor o Termo de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental. Importa dizer que o CDC traz duas grandes inovações em relação ao TAC: tutela extrajudicial dos direitos transindividuais e natureza de título executivo extrajudicial do acordo firmado perante o Ministério Público.

Nesse sentido, o objeto deste artigo é o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento democrático para a defesa do direito fundamental do ambiente. Inicialmente, será realizada a revisão da literatura, a partir do enfoque doutrinário e jurisprudencial, sobre os conceitos teóricos de ação civil pública, inquérito civil e termo de ajustamento de conduta, trazendo à tona as principais características desses institutos, com ênfase ao Termo de Ajustamento de Conduta.

Posteriormente, realizou-se a análise dos TACs firmados pelo Ministério Público Estadual da Comarca de Pinhalzinho e os causadores dos danos ambientais, no período de 2004 a 2008. Essa averiguação permitiu a identificação dos infratores ambientais, número de denúncias recebidas e principais denunciantes e, também, os danos ambientais mais comuns no município de Pinhalzinho.

Para a realização da pesquisa, foi necessária a colaboração da Promotoria de Justiça da referida Comarca e a elaboração de um formulário próprio para a obtenção dos dados necessários a partir dos seguintes questionamentos:

- a) número de inquéritos civis na área ambiental, instaurados pelo MP, no período de 2004 a 2008;
- b) número de inquéritos civis pesquisados e instaurados com termos de ajustamento de conduta firmado nos autos;
- c) principais denunciante dos danos ambientais e número de inquéritos com os denunciante;
- d) principais infratores e número de inquéritos com os infratores;
- e) principais danos ambientais ocorridos na Comarca de Pinhalzinho;
- f) eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta: número de TACs cumpridos, parcialmente cumpridos e não cumpridos.

Por fim, vale lembrar que a pesquisa realizada é de grande interesse não apenas da comunidade acadêmica, mas, principalmente, da comunidade de Pinhalzinho, em especial da Universidade do Oeste de Santa Catarina que, por ser pioneira em discutir um tema complexo, de maior relevância e de interesse coletivo/social, formará um referencial para aqueles que estão diretamente envolvidos com o assunto, inclusive para o direcionamento de novas ações educativas no quanto ao tema.

## **2 TACs AMBIENTAIS: NATUREZA JURÍDICA E CONCEITO**

No que se refere à tutela do meio ambiente, seja ela judicial, seja extrajudicial, ocorre um problema de difícil solução quanto à aplicação prática dos instrumentos utilizados para a solução do conflito (reparação, prevenção) do meio ambiente. Aqui, faz-se referência à questão da tutela preventiva e reparatória do meio ambiente por intermédio do termo de ajustamento de conduta, que, na lição de Alvarenga (2001), é um documento que apresenta expresso o compromisso acordado pelo causador, ou possível causador do dano ambiental (seja pessoa física, seja jurídica) e o órgão competente para fazer o controle e a fiscalização do meio ambiente, entre eles, o Ministério Público.

Para Alvarenga (2001), o compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento de que dispõe o Ministério Público para prevenir ou reparar, de forma ágil, no curso do inquérito civil, o dano a interesse difuso (meio ambiente), evitando a morosidade da solução na seara processual. Segundo o autor, isso poderia agravar ainda mais o dano, sobretudo impedir a reparação da lesão.

Pinzetta (2003) esclarece que o compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento utilizado no inquérito civil como forma de solucionar, de maneira rápida e eficiente, os problemas causados pela degradação ambiental, sem que o Poder Judiciário tenha de intervir toda vez que ocorrer um dano dessa natureza. Conforme a autora, quando as investigações estiverem concluídas e apuradas, a responsabilidade do agente, segundo a lei, é que, antes de ajuizar a ação civil pública, seja oportunizado a este aceitar, ou não, a proposta ofertada pelo Ministério Público ou por qualquer outro órgão público legitimado para ajustar sua conduta às normas legais.

O compromisso de ajustamento de conduta tem seu amparo na Lei n. 7.347/85, artigos 5º e 6º, os quais dispõem: “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.”

Dessa forma, os órgãos públicos legitimados para interpor a ação civil pública têm a possibilidade de celebrar com os infratores do dano ambiental o termo de ajustamento de conduta.

Faz-se necessária breve abordagem acerca da ação civil pública e o inquérito civil, que é seu instrumento preparatório. A ação civil pública compreende a ação judicial utilizada para a defesa de interesses difusos.

Segundo Mazzilli (2001, p. 46-47), interesses difusos “[...] são interesses ou direitos transindividuais, de natureza divisível, de que sejam titulares pessoas determinadas e ligadas por circunstâncias de fato, onde há interesses difusos tão abrangentes que chegam a coincidir com o interesse público, como o meio ambiente.”

Já o inquérito civil, segundo Abelha (2003, p. 93), “[...] corresponde a um procedimento administrativo que visa a colher provas ou elementos de convicção para que, posteriormente, se necessário, o Ministério Público possa propor a ação civil pública.”

É nesse contexto que o compromisso de ajustamento de conduta está presente, ou seja, o inquérito civil também pode ser utilizado para colher provas que permitam o órgão público legitimado e o causador da lesão ao meio ambiente firmarem termo de ajustamento de conduta às exigências legais. Assim, o compromisso de ajustamento de conduta traz a possibilidade de prevenir ou reparar

o dano ambiental, dispensando uma temerária e conflitante ação judicial. Eis que, quanto ao dano ambiental, este, por sua vez, na maior parte dos casos, é de difícil ou até mesmo impossível reparação.

De acordo com Akaoui (2006), o termo de ajustamento de conduta tem como objeto a obrigação de fazer e não fazer, que, dependendo das circunstâncias, pode ser cumulado com indenizações. Seu principal objetivo é ajustar as condutas do infrator às normas legais, além de solucionar de forma rápida e eficaz os danos causados ao meio ambiente. A fim de que seja possível atingir seu objetivo, o TAC possui uma cláusula específica de prazo, para que a obrigação seja cumprida dentro do prazo estipulado, sob pena de multa e de imediata execução judicial, caso o infrator deixe de observar o referido prazo. Isso porque, de acordo com o artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei da Ação Civil Pública, o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial.

Como afirma Pinzetta (2003), se for constatado o não cumprimento das obrigações no prazo fixado no compromisso de ajustamento, o órgão legitimado que tomou o compromisso poderá notificar o ajustante para que, no prazo de 10 dias, evidencie o cumprimento das obrigações. Caso isso não ocorra, o mesmo órgão poderá executar o compromisso de ajustamento de conduta, pois este tem eficácia de título executivo extrajudicial, podendo ser equiparado à execução por quantia certa ou obrigação de fazer ou não fazer.

## 2.1 LEGITIMIDADE

O legislador conferiu a poucos órgãos a legitimidade para propositura da ação civil pública. Entretanto, sobre o compromisso de ajustamento de conduta, o legislador foi ainda mais restrito, conferindo apenas aos órgãos públicos legitimados para propor a ação civil pública, a legitimidade para obter do agente do dano ambiental esse título executivo extrajudicial.

O termo de ajustamento de conduta pode ser tomado por qualquer órgão público legitimado à ação civil pública, quais sejam: o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal, as autarquias e as fundações públicas.

Segundo Mazzilli (2001), o ordenamento jurídico vigente permite a autonomia e independência dos promotores de justiça e confere-lhes a defesa de interesses difusos e coletivos, entre eles, o meio ambiente, bem como estabelece instru-

mentos como o inquérito civil, instrumento exclusivo do Ministério Público, e o termo de ajustamento de conduta, para a resolução dos conflitos ambientais, por meio de construção de acordo, sem a intervenção do Poder Judiciário.

Ressalta-se que os demais órgãos colegitimados também merecem a mesma credibilidade concedida ao Ministério Público.

De acordo com Akaoui (2006), embora seja de difícil execução uma política de igualdade na fixação das cominações em compromissos de ajustamento de conduta, em razão da independência que cada órgão possui quanto aos demais, certamente não há como ignorar o valor da cominação, sob pena de ela não alcançar o efeito desejado.

## 2.2 REQUISITOS

Tendo em vista que TAC é título executivo extrajudicial, ele pode e deve ser considerado como uma espécie de acordo. Portanto, são exigidos alguns requisitos à sua eficácia e cumprimento, pois como todo e qualquer acordo, as cláusulas podem não ser cumpridas integralmente.

Assim, os seguintes requisitos precisam ser observados na celebração do termo:

- a) identificação e qualificação dos compromissados;
- b) descrição do dano;
- c) sanções aplicadas;
- d) obrigações a ser assumidas pelo compromitente;
- e) prazos a ser observados para o cumprimento das obrigações estabelecidas;
- f) consequências, em caso de descumprimento das obrigações, como estabelecimento de multa;
- g) participação do promotor de justiça e testemunhas.

### 2.2.1 Identificação e qualificação dos compromissados

Um dos mais importantes requisitos do TAC é a qualificação das partes. Devem constar no termo todas as informações possíveis acerca do compromissado, que variam de acordo com o caso concreto.

Da lição de Akaoui (2006, p. 89) extrai-se o seguinte entendimento: “Quando o interessado é pessoa jurídica, a situação tende a ser mais complexa, reque-rendo mais atenção por parte do órgão público colegitimado que está a tomar o compromisso.”

Sem sombra de dúvida, quando se trata de pessoa jurídica, devem-se considerar certas peculiaridades, devendo constar no termo o número do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), razão social; se for uma sociedade, deverá ser anexada cópia do contato social, nome dos sócios que a representam e o endereço onde se encontra instalada a sede.

Akaoui (2006) sugere que seja exigido o contrato social da empresa, com todas as suas posteriores modificações, verificando-se se estão todos regis-trados na Junta Comercial apropriada. Ainda, segundo ele, deve-se verificar quem são os sócios e/ou diretores com poderes de gestão empresarial, com legitimidade para outorgar poderes a pessoas para representar aquela pessoa jurídica e também analisar cuidadosamente a procuração apresentada, a fim de verificar se a pessoa que detém os poderes anteriormente mencionados é a mesma que delegou os poderes a este que se apresenta como procurador da empresa.

A respeito de pessoa física, a identificação e qualificação segue praticamen-te os mesmos padrões, contendo no termo o nome da pessoa, o número do Ca-dastro de Pessoas Físicas (CPF) e número da Carteira de Identidade (CI), além do endereço e telefone, se houver.

Sendo o interessado pessoa jurídica de direito público interno, deverá as-sinar o termo o Chefe de Governo, que na esfera municipal é representado pelo prefeito; na estadual, pelo Governador do Estado; na esfera federal, pelo Presi-dente da República.

### 2.2.2 Das obrigações a serem assumidas pelo compromitente

Por se tratar de um título executivo extrajudicial, o termo de ajustamento de conduta comporta em suas cláusulas inúmeras obrigações por parte dos inte-ressados, ou seja, na posição de quem tem obrigação com vistas a reparar o dano causado, ou afastar o risco de dano existente. Entre elas, estão as obrigações de fazer que, de acordo com Akaoui (2006, p. 109), “[...] não resta dúvida que estas

constituem importantíssimo instrumento de tutela do meio ambiente, posto que dentro deste contexto estarão inseridas as execuções de projetos tendentes à reparação específica do ambiente degradado.”

Akaoui (2006, p. 111) destaca ainda que, “[...] quando o ajustante for o Poder Público é imprescindível poder e dever, exigir a realização de obras tendentes à recuperação do meio ambiente degradado ou ao afastamento do risco de dano na obrigação de fazer.”

Como afirma Rodrigues (2006, p. 234) “[...] na maior parte dos casos a execução do termo de ajustamento de conduta será de obrigação de fazer e de não fazer, e quanto a esta o Poder Público não goza de nenhum privilégio.”

Não menos importante, quanto ao termo de ajustamento de conduta, é a obrigação de não fazer. Nessa modalidade de obrigação, o ajustante assume o compromisso de abster-se de um ato que poderia fazer, não fosse o vínculo que o prende.

Akaoui (2006) ressalta que a obrigação de não fazer tem como escopo a prevenção do dano ambiental, pois tem o poder de fazer cessar a atividade poluidora, enquanto a obrigação de fazer serve para reparar o dano existente, permitindo sua recuperação mediante um ato que visa à reconstrução do bem ambiental lesado. Isso significa que deverá sempre tentar a recomposição do bem ambiental lesado trazendo-o ao seu estado original.

Rodrigues (2006) destaca que a indenização em dinheiro é exigida em últimos casos, ou seja, se o dano for irreversível ou irreparável. As cláusulas do próprio termo são expostas de forma explícita, e o ajustante terá um limite temporal para adequar-se às normas, posto que, entre outras exigências, estão impostas as obrigações de fazer e não fazer, com a finalidade de reparar o dano causado, salvo sua impossibilidade.

Contudo, é importante destacar que o objetivo da tutela ambiental não é a reparação econômica do bem ambiental lesado, mas sim o retorno do bem ambiental ao estado anterior à degradação.

Como bem preleciona Akaoui (2006, p. 117), “Somente quando não for possível a reversão do dano é que se abrirá a possibilidade de indenização em dinheiro, anotando-se que a impossibilidade que ensejará essa medida é a impossibilidade técnica, e não financeira ou de outra ordem qualquer.”

Foi pensando nessa hipótese que o legislador previu a possibilidade de indenização em dinheiro, exigida ao degradador do meio ambiente. Sem esquecer

que o dano ambiental enseja um dano moral à coletividade, que experimenta a dor, o desgosto e o sofrimento pela perda ou lesão de um patrimônio ambiental.

### 2.2.3 Das sanções e consequências pelo descumprimento das obrigações

Tendo em vista que as cláusulas do TAC podem não ser cumpridas pelo ajustante no prazo estipulado, poderá o órgão legitimado que tomou o termo promover a execução do título executivo conforme já mencionado.

Ao pronunciar-se quanto à execução do compromisso de ajustamento de conduta, Pinzetta (2006, p. 35) diz que, “[...] tendo sido constatado o não cumprimento do termo de ajustamento de conduta, pode-se notificar o compromitente para comprovar o cumprimento no prazo de dez dias. Se isso não ocorrer, não restará alternativa a não ser a execução.”

A legislação vigente prevê ainda que, na execução do termo de ajustamento de conduta por seu descumprimento, poderá a autoridade pública exigir do compromitente, prestação pecuniária a título de indenização, pois, de acordo com o artigo 5º, parágrafo 6º da LACP: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

Caso as obrigações não sejam cumpridas no prazo estabelecido, o infrator fica sujeito à pena pecuniária e à imediata execução, isso porque o TAC possui eficácia de título executivo extrajudicial.

O novo Código Civil de 2002 traz em seu bojo uma previsão legal que é chamada de cláusula especial ou cláusula penal. Trata-se de uma cláusula pactuada para o caso da inadimplência. A redação atribuída ao artigo 411, *caput*, dispõe: “Quando se estipular a cláusula penal para o caso de mora, ou em segurança especial de outra cláusula determinada, terá o credor arbítrio de exigir a satisfação da pena cominada, juntamente com o desempenho da obrigação principal.”

Trata-se, portanto, de uma sanção econômica, de regra em dinheiro, convencional para o caso de inadimplência de uma obrigação, podendo ser para o caso de descumprimento total ou parcial.

Assim, a cláusula penal ou “pena convencional” constitui uma prestação que o devedor promete como pena para o caso de não cumprimento, ou em caso de mora ou ainda para a garantia de uma cláusula especialmente destacada no contrato.

Destarte, o cumprimento da cláusula penal não obsta a obrigação principal, ou seja, além de ter de satisfazer a pena cominada, o ajustante deverá, ainda, cumprir de imediato a cláusula que estiver em mora ou não cumprida no termo de ajustamento de conduta.

#### **2.2.4 Participação do promotor de justiça e testemunhas**

Embora alguns autores considerem dispensável a presença de testemunhas, é aconselhável que o órgão público precavenha-se, firmando o termo na presença delas, para evitar posteriores discussões e alegações, por exemplo, de coação.

Mesmo existindo afirmações de que os promotores de justiça têm obrigado empresas a firmarem o termo antes mesmo de se certificarem da ocorrência de infração ambiental, exigindo não apenas a assinatura do termo, como também a confissão de tal infração, deve-se esclarecer que o TAC, muitas vezes, tem sido usado como instrumento capaz de prevenir um dano eminente.

Portanto, seria injusto afirmar que o Ministério Público tenha coagido empresas a firmar o acordo, tendo em vista que há sempre uma rigorosa fase de investigação antes da notificação do infrator.

Rodrigues (2006) considera que, ao firmar o TAC, o órgão público prescinde da presença de, no mínimo, duas testemunhas para evitar futuros transtornos.

Obviamente, tão importante quanto a assinatura das testemunhas, sabe-se que é de suma importância, para que surtam seus jurídicos e legais efeitos, a assinatura do compromitente; é indiscutível a nulidade do termo sem a assinatura de uma das partes.

Para Akaoui (2006, p. 90), quando o compromitente for pessoa jurídica, “[...] deve-se procurar, dentro do possível, que o sócio ou funcionário da empresa com poder de decisão assine pessoalmente o compromisso, evitando-se, assim, futuras discussões.”

#### **2.2.5 Dos prazos estabelecidos para o cumprimento das obrigações**

A partir da edição da Lei Federal n. 8.953/94 que, agasalhada pela orientação de exceção trazida pelo parágrafo 6º do artigo 5º da LACP, permitiu que os

títulos executivos extrajudiciais tivessem como regra geral as obrigações de fazer, bem como as obrigações de não fazer.

A citada lei trouxe grande mudança ao ordenamento jurídico brasileiro, especialmente ao Código de Processo Civil, pois as obrigações de fazer e de não fazer deverão obedecer ao procedimento previsto nos artigos 632 a 638 do diploma em comento.

Os mencionados artigos referem-se, principalmente, quanto aos prazos a ser observados para o cumprimento das obrigações estabelecidas no título executivo, que serão estipulados a critério do magistrado que presidirá a execução, caso não tenha sido convencionado pelas partes de outra forma. Entretanto, deve ser estipulado um prazo para o compromitente adimplir o acordo no próprio termo, sob pena desse prazo ser estipulado pelo juiz da causa, pois o artigo 632 do CPC dispõe que, “[...] quando o objeto da execução for obrigação de fazer, o devedor será citado para satisfazê-la no prazo que o juiz lhe assinar, se outro não estiver determinado no título executivo.”

Ainda da observação feita por Akaoui (2006, p. 151), depreende-se que, “[...] em se tratando de proteção a bens de natureza ambiental, o fator temporal é vital, pois o atraso no cumprimento das medidas assecuratórias ou reparatórias pode ter repercussão negativa no vulto.”

Rodrigues (2006) considera imprópria a definição apriorística de prazos e condições de igual forma para todos os tipos de termos de ajustamento de conduta, pois a fixação de prazos e outros elementos somente o caso concreto pode fornecer ao ajuste. Segundo a autora, eles “[...] devem ser proporcionais à complexidade da obrigação, ao custo da obrigação e à urgência no atendimento da mesma.” Pode ainda existir prazos diversos a cada tipo de obrigação prevista no compromisso.

Diante dessa colocação, assiste razão a doutrinadora, pois, ao celebrar o termo de ajustamento de conduta, dependendo da complexidade e da extensão do dano, ou da eminência deste, poderá o órgão legitimado propor mais do que uma espécie de obrigação; poderá haver no mesmo termo obrigação de fazer e de não fazer, e cada uma destas deverá observar um prazo específico.

É correto afirmar que a demora no cumprimento da obrigação poderá agravar ainda mais a situação, o que causa desequilíbrios ambientais de difícil reparação e, por vezes, irreversíveis.

### 3 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS ACERCA DOS TACs FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Por intermédio da análise dos dados coletados, foi possível chegar aos resultados que serão demonstrados a partir de agora de forma detalhada. Ressalta-se que, em virtude da escassez de TACs encontrados na Comarca de Pinhalzinho, a presente pesquisa fará referência aos inquéritos civis e TACs instaurados no período de 2004 a 2008.

#### 3.1 TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADOS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO NA COMARCA DE PINHALZINHO

Durante a realização da pesquisa, constatou-se a existência de sete inquéritos civis (ICs) e três procedimentos administrativos preliminares (PAPs), totalizando cerca de 10 procedimentos instaurados na esfera ambiental, no período de 2004 a 2008.

Dos procedimentos instaurados na área ambiental na Comarca, no período pesquisado, 70% são inquéritos civis (7 em 10) e apenas 30% correspondem a procedimentos administrativos preliminares (3 em 10). Destaca-se que no ano de 2004 foram instaurados um inquérito civil e um PAP; esse número compreende 20% dos procedimentos. Já em 2005, houve um aumento desse número; a instauração de PAPs subiu para dois, enquanto a instauração de inquéritos civis se manteve inalterada, ou seja, foi instaurado apenas um inquérito civil.

Em 2006 não houve registros, porém, em 2007, constatou-se a instauração de um inquérito civil, ou seja, 10% (1 em 10) procedimentos. Entretanto, apenas em 2008 foram instaurados quatro inquéritos civis na área ambiental, um número que corresponde a 40% dos procedimentos instaurados na Comarca no período investigado.

Segundo o levantamento, o Ministério Público da Comarca promoveu o arquivamento de todos os inquéritos civis motivado pela celebração do termo de ajuste de conduta nos autos.

Em relação aos três PAPs, o representante ministerial promoveu o arquivamento de dois, também motivado pela celebração de termo de ajuste de conduta.

Compulsando o livro de registros de procedimentos, vislumbrou-se que em um dos PAPs instaurados foi proposta ação civil pública em razão da extensão dos danos causados ao meio ambiente e a difícil reparação deste.

De acordo com Canotilho e Leite (2007), o Superior Tribunal de Justiça entende que a ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente. Assim, submete-se ao princípio da adequação. Isso significa que deve estar apta a proporcionar a devida e integral proteção ao direito material, para só então ser um instrumento adequado e útil.

Dos procedimentos instaurados (ICs, PAPs), 90% (9 em 10) resultaram em TACs e 10% (1 em 10) resultaram em ação civil pública, em razão da gravidade do dano causado ao meio ambiente.

Com efeito, ressalta-se que o procedimento que originou a Ação Civil Pública envolve pessoa jurídica de direito privado e Poder Público, simultaneamente, este por omissão, enquanto aquela, por ação.

Afirma-se que a quantidade de TACs encontrada na Comarca foi pequena, se for considerado o espaço temporal que abrange a pesquisa (quatro anos) e o espaço territorial da Comarca, que conta com três municípios em sua área de jurisdição (Nova Erechim, Saudades e Pinhalzinho).

Embora a coleta de dados tenha sido feita no próprio órgão ministerial, e este prontamente forneceu todo o material disponível, não se pode descartar a possibilidade de que outros termos tenham sido celebrados nesse período e possivelmente estejam em arquivos, aos quais não se teve acesso.

Diante dos resultados obtidos com a pesquisa, verificou-se forte atuação do Ministério Público em relação à matéria, principalmente nos últimos dois anos.

De acordo com Rodrigues (2006, p. 82), “A atuação do *Parquet* na tutela judicial dos direitos transindividuais representa um grande avanço em relação à tradicional timidez do Ministério Público na esfera civil.” Segundo a autora, depois que o Órgão Ministerial foi inserido na esfera cível, houve uma mudança significativa no que se refere à qualidade e quantidade da atuação daquela instituição sobre os litígios cíveis.

Destarte, há pouco tempo, o Ministério Público atuava apenas na esfera judicial; todavia, aos poucos suas atividades adentram no âmbito extrajudicial, sendo a maioria delas a condução do inquérito civil público, a expedição de recomendações, a celebração do TACs, entre outras.

Observou-se, durante a realização da pesquisa, uma quantia considerável de procedimentos instaurados de ofício pelo representante do Ministério Público.

Conforme o resultado apurado, depreende-se que 70% (7 de 10) dos procedimentos investigatórios existentes na Comarca foram instaurados de ofício pelo representante do Ministério Público.

Em relação aos demais procedimentos, constatou-se que 20% (2 de 10) foram instaurados por provocação da Polícia Militar Ambiental, enquanto apenas 10% (1 de 10) ocorreram por reclamação de populares. Denota-se aumento considerável de interesse acerca da matéria ambiental pelo representante do Ministério Público.

Salienta-se que somente em 2008 foram firmados quatro dos nove termos de ajuste de conduta existentes na Comarca, o que destaca ainda mais a legitimidade do Ministério Público na defesa dos interesses difusos e coletivos.

Cabe relatar também quais são os principais degradadores ambientais da Comarca pesquisada que estão assumindo obrigações perante o Ministério Público para ajustar a sua conduta às normas ambientais. Assim, optou-se por incluir todos aqueles que se comprometeram a cumprir as prestações exigidas.

Dos TACs firmados na comarca, cinco foram ajustados por pessoa física (produtores rurais) que desenvolvem suas atividades em conjunto com duas cooperativas da região, ou seja, estas figuram o polo passivo com os produtores em cinco TACs, sendo também responsáveis pelo cumprimento de algumas cláusulas nos termos de ajuste de conduta, firmados perante o Ministério Público Estadual.

Pode-se afirmar que, em relação a um procedimento administrativo preliminar (PAP) envolvendo pessoa jurídica, ocorre fato semelhante ao descrito, isto é, tem como parte passiva pessoa jurídica, e o Poder Público figura como litisconsorte passivo. A infração não ocasionou TAC em virtude do dano de grande proporção que provocou, qual seja, contaminação em curso d'água por resíduos químicos, sendo assim, instaurada ação civil pública.

Contudo, outras duas pessoas jurídicas se comprometeram a ajustar suas condutas às normas ambientais. Quanto aos TACs firmados entre o Poder Público e o Ministério Público Estadual, principal foco da pesquisa, constatou-se a existência de um termo de ajuste de conduta na área ambiental celebrado entre essas entidades.

Os resultados apontam a pessoa física como principal infrator/poluidor, contribuindo com 34% dos danos suportados pelo meio ambiente. Em seguida,

aparecem as cooperativas, as quais correspondem a um percentual de 33% dos danos ocorridos. Referente à pessoa jurídica, esta responde por 20% e o Poder Público aparece em último lugar com 13% dos termos firmados.

### 3.2 PRINCIPAIS DANOS AMBIENTAIS

Nessa variável da pesquisa, procurou-se identificar os tipos de danos ambientais ocorridos. Contudo, não se constatou grande diversidade de danos ambientais, sendo verificado que alguns deles foram repetidos, ou seja, houve o mesmo tipo de dano e o mesmo tipo de infrator (avicultura/pessoa física/cooperativa).

Constatou-se a ocorrência de três danos em área de preservação permanente, entre eles, um ocorrido em 2004 (loteamento em nascente d'água) e outros dois ocorridos em 2005 (terraplanagem em APP e construção de indústria com distância do curso d'água menor do que o permitido pela legislação ambiental).

Em relação à poluição sonora, houve uma ocorrência no ano de 2005. No mesmo ano, constatou-se também uma ocorrência relativa à contaminação em curso d'água, ensejando ajuizamento de ação civil pública em virtude do estado avançado dos danos ambientais ocasionados pelo lançamento de resíduos químicos da indústria no curso d'água.

Acerca da poluição sonora, apenas a título ilustrativo, Andrade (apud AKOUAI, 2006, p. 106) assinala que a poluição sonora é uma das três prioridades da Organização Mundial da Saúde (OMS) para essa década, ficando atrás apenas na poluição atmosférica e da água de consumo. Segundo ele, entre os vários efeitos nocivos da poluição sonora, estão a diminuição auditiva, palpitações cardíacas, estresse, reações musculares, perturbação do sono, entre outros.

A maior incidência de danos ambientais foi registrada em 2007/2008, cinco tendo como dano as atividades suínocultura e avicultura, estando as construções em distância menor do que a permitida em Área de Preservação Permanente (APP).

A prática demonstra que 30% (3 em 10) dos casos são de dano em APP; a atividade avícola ocupa o mesmo percentual, qual seja, 30%, em terceiro lugar vem a atividade suínica com 20% (2 em 10), os danos de contaminação em curso d'água e poluição sonora equivalem a 10% (1 em 10) dos danos causados ao meio ambiente, respectivamente.

### 3.3 APLICAÇÃO E EFICÁCIA DO TAC NA SOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS

Pode-se afirmar que o TAC é um método célere e eficaz na solução de conflitos ambientais, pois verificou-se que, até a presente data, não houve nenhum caso de descumprimento das cláusulas dos TACs firmados entre o Ministério Público e os compromissários. Constatou-se que, em alguns TACs, o próprio Órgão Ministerial diligenciou oficiando os ajustantes que se encontravam em mora com suas obrigações, a fim de que estas fossem cumpridas em um limite temporal mais próximo possível do estipulado nos autos.

Eis que, de acordo com o artigo 20 do Ato n. 81/2008/PGJ, ato este que disciplina, no âmbito do Ministério Público Estadual, a instauração e tramitação de inquérito civil, conforme Resolução n. 23 Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com alterações dadas pelo Ato n. 323/2008/PGJ: “Art. 20. Caberá ao Órgão de Execução que celebrou o compromisso, ou àquele que o suceder, uma vez homologado o arquivamento, a responsabilidade de fiscalizar o seu efetivo cumprimento.”

Dessa forma, o Ministério Público tem o dever legal de exigir o total cumprimento dos compromissos assumidos pelos ajustantes. Dos compromissos estudados, dois já tiveram suas cláusulas obrigacionais integralmente cumpridas, enquanto sete compromissos ainda se encontram em fase de cumprimento, tendo em vista que ainda não fluíu o prazo para o cumprimento. Importante destacar também que até a presente data não foi constatada a existência de nenhum compromisso com cláusulas em atraso ou descumpridas.

O número de termos de ajustamento de conduta integralmente cumpridos equivale a 22% dos TACs encontrados e pesquisados, ou seja, em dois dos nove TACs existentes. Por outro lado, verificou-se que existem 78% dos TACs em fase de cumprimento. Conforme mencionado anteriormente, não houve registros de TACs não cumpridos.

Mediante estudos realizados, foi possível constatar que, embora o ordenamento jurídico brasileiro, desde 1990, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, tenha previsto a possibilidade de se firmar o TAC em relação aos direitos transindividuais no que se refere ao meio ambiente, em síntese, vislumbrou-se um número pequeno de TACs firmados antes de 2008. A evolução da celebração dos ajustes no Ministério Público da Comarca de Pinhalzinho demonstra

que a partir de 2008 a prática do ajuste se tornou mais significativa na instituição, ou seja, a atuação do representante ministerial foi mais efetiva.

Os dados levantados demonstram que dos nove TACs encontrados dois foram celebrados em 2004, sendo 22% dos ajustes, dois em 2005, também mantendo o mesmo percentual anterior. Para o ano de 2006, não se logrou êxito em encontrar ajustes celebrados; já no ano de 2007, houve apenas um ajuste, ou seja, o equivalente a 11% dos TACs celebrados.

Merece destaque a ação do Ministério Público, que firmou quatro TACs em 2008; uma demanda de 45% dos ajustes celebrados, sendo praticamente o equivalente à soma de todos os anos anteriores. Vale também dizer que a prática do ajuste de conduta ocorre em número cada vez maior, o que demonstra ser esse instrumento um método eficaz na solução de conflitos ambientais extrajudiciais.

#### 4 CONCLUSÃO

A pesquisa que originou o presente artigo tinha como objetivo principal verificar quais são os principais danos ambientais que ocorrem no município de Pinhalzinho, bem como seus respectivos infratores e denunciantes. Também, pretendeu-se demonstrar o papel do Ministério Público Estadual e da sociedade civil em relação aos conflitos ambientais, tendo o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de solução desses conflitos. E, por derradeiro, verificar a aplicação e eficácia dos Termos de Ajustamento de Conduta firmados pelo Ministério Público Estadual na Comarca de Pinhalzinho no período de 2004 a 2008.

Cabe destacar que a participação da coletividade é muito importante no que diz respeito à proteção ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Além disso, é importante lembrar também que os órgãos públicos não têm o condão de tomar conhecimento de todos os danos ambientais que ocorrem na supracitada Comarca sem que os próprios cidadãos façam as denúncias.

É importante salientar que o compromisso de ajustamento de conduta propicia a prevenção e/ou a reparação do dano ambiental sem que se faça necessário o ajuizamento de uma ação civil pública por parte do Ministério Público, mostrando-se uma alternativa rápida e eficiente na solução de conflitos envolvendo

o meio ambiente, sendo este um dos principais motivos que levou a um aumento crescente da utilização desse instrumento pelo Ministério Público Estadual da Comarca de Pinhalzinho nos últimos tempos.

A partir do estudo realizado, conclui-se que o Termo de Ajustamento de Conduta é uma forma pacífica capaz de solucionar os conflitos extrajudiciais; de um lado, está o representante do Ministério Público, atuando como tutor dos direitos transindividuais (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo); de outro lado, está o violador ou potencial violador de uma norma ambiental, onde este assume o compromisso perante aquele, de ajustar sua conduta às normas vigentes.

É notório que o Termo de Ajustamento de Conduta só é utilizado quando ainda houver a possibilidade de recuperação do meio ambiente, pois, de acordo com as averiguações feitas durante a realização da pesquisa, ocorreram alguns danos ambientais que ensejaram a instauração de ação civil pública em razão das grandes proporções dos danos causados ao meio ambiente.

Entretanto, quando os danos ambientais são passíveis de recuperação, o Termo de Ajustamento de Conduta torna-se uma medida eficaz prevenindo ou reparando o dano ao meio ambiente. Eis que o TAC toma a forma de um acordo firmado entre o Ministério Público e o violador ou potencial violador das normas ambientais.

***Conduct Adjustment Agreement as an instrument of preventive and reparative protection of environmental damage: analysis of the TACS made by the State Public Ministry from Pinhalzinho***

*Abstract*

*The goal of this article is the Conduct Adjustment Agreement as a democratic instrument to the protection of the environment fundamental right, as nowadays it is constituted as an extrajudicial alternative to the prevention or repairing of environmental damages. In this way, a field research has been done to examine the Conduct Adjustment Agreements (TACs) done by the environmental damage causer (physical and juridical people) and the Public Ministry from Pinhalzinho to verify this instrument effectiveness and, still find out what are the main existent environmental damages in the city, as well as informers and the main environmental offenders.*

*Keywords: Conduct Adjustment Agreements. Environmental Right. Public Civil Action.*

## REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

ALVARENGA, Paulo. **O Inquérito Civil e a proteção ambiental**. Leme: BH Editora e Distribuidora, 2001.

BRASIL. **Código Civil Brasileiro, de 11 de janeiro de 2002**. Brasília, DF, 2002.

\_\_\_\_\_. **Código de Processo Civil de 1973**. Brasília, DF, 1973.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985**. Lei que disciplina a Ação Civil Pública. Brasília, DF, 1985.

DALLARI, Adilson Abreu. Obrigatoriedade de realização de inquérito civil. **Revista Interesse Público**, 1999.

LEITE, José Rubens Morato; CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 13. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

PINZETTA, Odete. **Manual básico do promotor de justiça do meio ambiente: atividade extrajudicial.** Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

Recebido em 8 de julho de 2009

Aceito em 26 de outubro de 2009