

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

1

AVANÇOS (E RETROCESSOS) DO MINISTÉRIO PÚBLICO FRENTE À RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Cíntia Camilo Mincolla¹

Angelita Woltmann²

SUMÁRIO: INTRODUÇÃO; 1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO TRANSINDIVIDUAL; 2 O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROTETOR DO MEIO AMBIENTE NA CONTEMPORANEIDADE PROCESSUAL BRASILEIRA: POSSIBILIDADES E LIMITES DE ALCANCE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EXTRAJUDICIAL; 3 CONCLUSÃO; 4 REFERÊNCIAS.

RESUMO

Este trabalho visa analisar, amparado em casos concretos meramente exemplificativos, a efetividade ou não do chamado "Termo" ou "Compromisso" de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental. Tal termo denota uma das possibilidades de arquivamento do Inquérito Civil, de competência do Ministério Público para proteção de direitos de natureza transindividual. A pesquisa utilizada foi básica e qualitativa, buscando trabalhar pontos controversos da atuação processual do órgão ministerial na contemporaneidade, com base em análise bibliográfica meramente teórica de pesquisas encontradas em estudos e notícias que mostram dados comparativos entre ajustamentos extrajudiciais firmados e números de Ações Cíveis Públicas propostas em face do descumprimento dos mesmos.

Palavras-Chave: Ministério Público; Meio Ambiente; Termo de Ajustamento de Conduta; Efetividade.

ABSTRACT

This work aims to analyze, supported by merely exemplary individual cases, effectiveness or not the so-called "Term" or "Commitment" of Conduct Adjustment in environmental matters. This term denotes one of the archiving possibilities of Civil Survey, of the public prosecutor for transindividual nature rights protection. The research used was basic and qualitative, seeking work controversial points of

¹ Acadêmico do Curso de Direito da Faculdade Metodista de Santa Maria (FAMES). Endereço eletrônico: cintia_mincolla@hotmail.com

² Professora do Curso de Direito da Faculdade Metodista de Santa Maria (FAMES). Endereço eletrônico: awoltmann@gmail.com

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

2

the procedural actions of the ministerial body in contemporary society, based on purely theoretical literature review of research found in studies and reports that show comparative data between signed extrajudicial adjustments and Civil Actions numbers Public tenders in the face of failure to comply with.

KEY WORDS: Public Ministry; Environment; Conduct adjustment Term; Effectiveness.

INTRODUÇÃO

Ultimamente, o que mais tem conquistado destaque no cotidiano são as questões ambientais. Atenta-se que, durante alguns anos atrás este assunto era tratado apenas como segundo plano, visto que as prioridades eram direcionadas apenas para sustentar a rotina humana. Ao longo do desenvolvimento social, os assuntos ambientais começaram ser impulsionados com a evolução das sociedades em que perceberam que o meio a sua volta era totalmente necessário para manter sua existência.

A proposta versa discursar a respeito dos avanços e retrocessos nas ações do Ministério Público, de acordo com as responsabilidades ambientais prescritas nas normas constitucionais e infraconstitucionais, aludindo sobre os termos de ajustamentos de conduta. A análise será realizada em relação à eficácia do TAC³ no Direito Ambiental brasileiro, investigando-se, notadamente, de maneira crítica, utilizando-se de exemplos, se tais compromissos têm sido cumpridos pelas partes que os ajustam, desde o seu surgimento formal, logo após a Lei de Crimes Ambientais (Lei 9.605/98), que muito influenciou na Política Nacional de Meio Ambiente no país, por força da criminalização de condutas que causem danos ao meio ambiente. Têm-se as previsões a respeito das proteções ambientais no artigo 225 da Constituição Federal do Brasil de 1988, em que ressalta as garantias de um meio ambiente equilibrado para todos, garantindo também disposições na Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81, que dispõe a respeito das possíveis soluções para o melhoramento da situação ambiental atual, juntamente com o entendimento dos estudos efetuados pelos doutrinadores citados.

³ A partir daqui, a autora usará a sigla TAC para se referir aos Termos de Ajustamento de Conduta.

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

3

A escolha do assunto deu-se decorrente da importância de efetuar a análise a respeito da eficácia dos termos de ajustamento de conduta, como uma modalidade de solução para efetivar as garantias para implementar mudanças por parte da sociedade, esta contribuindo para o cumprimento das novas condutas estabelecidas, realizando as melhorias para o bem protegido pelo termo. No caso do meio ambiente os termos de ajustamento de conduta buscam adequar as relações da sociedade com a natureza, os recursos naturais, a fauna e a flora, a fim de proteger estas e manter sua qualidade para manter o equilíbrio ambiental.

A pesquisa utilizada foi básica e qualitativa, buscando trabalhar pontos controversos da atuação processual do órgão ministerial na contemporaneidade, com base em análise bibliográfica meramente teórica, baseada na obra do promotor de justiça especialista em direitos transindividuais Mazzili (2007) e de pesquisas encontradas em estudos e notícias que mostram dados comparativos entre ajustamentos extrajudiciais firmados e números de Ações Civas Públicas propostas em face do descumprimento dos mesmos⁴. Primeiro, apresentam-se os fundamentos constitucionais e legais da proteção do meio ambiente como direito transindividual, baseados na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Na sequência, analisa-se material e processualmente o Inquérito Civil, instrumento administrativo utilizado pelo Ministério Público no país para promover investigação e colher elementos para propositura de eventual Ação Civil Pública na esfera ambiental. A partir daí, comenta-se criticamente sobre a efetividade do TAC na responsabilização das condutas atentatórias ao ambiente, com base em dados colhidos nos estudos de terceiros.

Ressalta-se o objetivo de promover a efetivação do TAC para incentivar um novo comportamento ambiental – carregado de compromisso, de fato - e a sensibilização por parte da sociedade contemporânea, uma vez que deverão cumprir

⁴Enfatizando-se a pesquisa contida em artigo realizado pelo INSTITUTO "O DIREITO POR UM PLANETA VERDE" (2016), que é realizada análise crítica dos dados levantados em pesquisa de campo sobre compromissos de ajustamento realizados no período entre 1992 e 2008, Não foram encontrados dados atuais compilados no momento, motivo pelo qual as autoras deverão propor um estudo regional em momento oportuno posteriormente.

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

4

com as disposições previstas na Constituição de 1988, em que prevê as garantias de um meio ambiente preservado para as presentes e futuras gerações. Os compromissos de ajustamento de condutas ambientais são, de certo modo, aliados para a efetivação dessa disposição, ao qual beneficiará a sociedade de forma que a mesma reavalie seus comportamentos, ajustando suas condutas para o bem estar coletivo e individual, uma vez que estes termos buscam implementar mudanças em prol de preservar e conservar os recursos naturais, a flora e a fauna.

1. A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO TRANSINDIVIDUAL

“Interesses coletivos existiram sempre, desde que o homem passou a viver em grupo, em sociedade, uma vez que são naturais a esta.” (Edis Milaré, Nelson Nery Jr. Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz)

A sociedade evoluiu muito ao longo de sua existência, tem-se como principal evolução a percepção humana a respeito do seu meio. A humanidade reconheceu ao longo de sua evolução o processo de racionalidade e percepção, dando-se conta do seu próprio meio e sua dependência de seus recursos para garantir sua subsistência, coloca Falcão (2000). Com as ideias deste autor pode-se associar o reconhecimento humano a respeito da sua relação não somente com o meio, mas juntamente com o meio ambiente, a harmonização com a natureza.

O ser humano sempre se encontrou em estado de total interesse de manter sua qualidade de vida, uma vez que o mesmo tornou-se egocêntrico, colocando em risco sua própria sobrevivência devido suas práticas de garantir suprimentos de forma demasiada, afirma Castro (2006).

Sucessivamente, ao longo dos anos, deu-se então a necessidade da construção dos paradigmas ambientais e das leis do meio ambiente com a intervenção por parte do meio jurídico, como um alicerce para controlar as ações e os comportamentos da sociedade, diante das questões ambientais, esses meios

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

5

tiveram por objeções impor um limite e um determinado controle, ao qual visa prevenir os danos ambientais, o esgotamento dos recursos naturais e a manutenção da qualidade ambiental ao qual permita o manejo sem danificar seu estado de reposição. O jurídico impulsionou uma nova modalidade de atitude em que favoreceu a visão da sociedade ao lado da conservação do meio ambiente para evitar efeitos indesejáveis da natureza, as decorrentes crises ambientais e sucessivamente prever as consequências derivadas das ações e condutas humanas, conclui Castro (2006).

Além da interferência jurídica, tem-se como o principal marco na história do direito ambiental a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, que ocorreu nos dias de 5 a 15 de junho do ano de 1972, tal evento ocorreu em Estocolmo e recebeu também o mesmo nome, o evento deu-se a fim de reunir os povos de diversos países, ao qual compactuaram na proclamação de 26 princípios em que buscavam garantir o fortalecimento do meio ambiente e a harmonia da sociedade com o mesmo, coloca Castro (2006).

De acordo com Fiorillo (2014), os seres humanos ocupam o centro das preocupações e afrontas para manter o desenvolvimento sustentável, uma vez que todos têm direito a uma vida saudável e a garantia de um relacionamento harmônico com o ecossistema e a natureza, porém não há como assegurar esses direitos se os mesmos manter a conservação da visão antropocêntrica em que impossibilita a harmonia do homem com seu meio ambiente, neste sentido tem-se as intervenções jurídicas nas relações da sociedade atual, mas ao mesmo tempo questiona-se até que ponto essa intervenção se faz presente e eficaz?! E quais seriam as melhores formas de tornar uma eficácia mais abrangente?!

De acordo com as colocações do autor observa-se que as previsões que se tem hoje são decorridas da percepção humana de preservar o meio ambiente natural visto que o mesmo corre risco devido as grandes dificuldades enfrentadas no cenário atual decorrente da falta de um meio ambiente mais natural e saudável, impossibilitando uma qualidade de vida. Decorre então a necessidade do ordenamento jurídico de intervir nas relações da sociedade com o bem natural, afim

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

6

de criar legislações ao qual preservem o meio ambiente e de certa forma estabeleça regras para a sociedade cumprir, pois atenta-se que grande parte da população não está preocupada com o futuro ambiental e sim somente com sua própria subsistência.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 apresentou em suas disposições as garantias a respeito do meio ambiente, porém sabe-se que a natureza passou a ter seu foco direcionado as pautas no ano de 1981, nesse momento a percepção da importância a respeito da natureza e seus recursos passou a ganhar destaque, uma vez que a população deu-se conta que seus recursos eram de caráter finito e que eram dependentes dela, coloca Machado (2004).

Na Constituição Federal de 1988 é o artigo 225 do Capítulo VI da Seção II do Título VIII dispõe a respeito do meio ambiente. *In verbis*:

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

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; (Regulamento) (Regulamento)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

7

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

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

A Política Nacional do Meio Ambiente Lei nº 6.938 trás em suas previsões uma série de garantias para preservar o mesmo, uma vez que as mesmas tem seu destaque de forma geral no artigo 2ª.

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Nota-se ao analisar o artigo acima que a lei que institui a Política Nacional do Meio Ambiente atenta para as proteções ambientais como patrimônio, logo se tem a visão da intocabilidade da natureza que pode ser citada pelo autor Valle (2012).

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

8

Segundo Valle (2012), a sociedade é equivocada, pois reconhece as palavras de preservação e conservação como sinônimos, quando na verdade na disposição ambiental as duas possuem informações de caráter e gênero bem diferenciadas, o autor explica suas diferenças, na efetivação das ações de preservação ambiental é adotado o critério e os fundamentos da intocabilidade da natureza e do ecossistema, uma vez que os mesmos uma vez alterados, ou rompidos pela mão humana, poderão ocasionar a alteração ou até mesmo corromper o equilíbrio preexistente no sistema natural, ou seja, esta alteração não possibilitará uma recomposição do meio ambiente. A respeito da conservação têm-se os sentidos contrários, nesta é admitido o aproveitamento e a exploração controlada dos bens e recursos naturais que o ecossistema possui, uma vez que o ritmo da utilização e o manejo permita a recomposição do mesmo, que pode ser realizada de forma induzida ou pela mão humana.

De acordo com a afirmação de Valle, conclui-se também que, adequar o ser humano às naturezas é adaptar uma nova estrutura voltada ao meio ambiente, em que priorize o foco na conservação, uma vez que cabe à consciência da sociedade a construção de uma visualização que demonstre que é primordial manter a proteção ambiental, ou seja, que imponha um limite dessas relações, que essa proteção não ocorre de forma distante, mas sim presente em todo cotidiano, desde o uso da terra para o cultivo de alimentos até a água que se bebe e o ar que se respira.

Segundo Dias (2012), um dos principais problemas enfrentados na atual crise ecológica global é o consumo, as explorações dos recursos naturais de forma excessiva e o consumo desnecessário tornaram-se um problema, uma vez que o consumo passou ser visto pela sociedade como um imperativo global para chegar no objetivo de adquirir uma melhora no padrão de vida, devido a esse arbítrio acredita-se na permanência dessa abusividade de exploração de recursos, e que esse hábito de tal desenfreio irá permanecer presente até as futuras gerações com tendências ao aumento e exorbitância.

Não é de hoje que os problemas ambientais estão sendo citados com frequência e destaque, desde a década de 90 consta-se que o principal responsável

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

9

pelo impacto ambiental são as atitudes da sociedade, tal prática concebeu o reconhecimento global condicionado a uma emergência de possíveis soluções, o que deu-se então a exposição de um novo pensamento ambientalista internacional, resultando no surgimento das realizações das conferências da ONU, tais como a Estocolmo em 1972, ECO92, Rio+10, Rio+20 e Agenda 21, em que buscavam soluções para a resolução dos problema do meio ambiente, juntamente com a promoção de acordos entre países membros da ONU, atenta-se juntamente que algumas dessas conferências não atingiram os objetivos esperados, não alcançando os suficientes resultados para implementar soluções positivadas e eficacias satisfatórios em relação a sociedade, conclui Dias (2012).

É importante ressaltar através observação da ideia do autor que a busca por soluções não é algo atual, mas sim um processo que vem preocupando os países desde 1972, prova disso é o acontecimento da primeira conferencia de Estocolmo que aconteceu na capital da Suécia, em que abordou o objetivo de conscientizar a sociedade a melhorar a relação com o meio ambiente, para atender as necessidades da geração presente, sem prejudicar as gerações futuras.

Não se pode esquecer que o meio ambiente é considerado por vários autores da doutrina constitucional e de Direitos Humanos um direito de 3ª geração ou dimensão, também chamado de transindividual. Usa-se a denominação metaindividuais ou transindividuais como sinônimo para conceituar uma categoria intermediária de interesses, os quais se encontram entre o interesse particular e o interesse público. Transindividuais, pois atingem grupos de pessoas que têm algo em comum, seja relação jurídica entre si ou com a parte contrária, seja mera circunstância ou situação fática. Os interesses transindividuais constituem o gênero do qual os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos são espécies. (MAZZILI, 2007; MANCUSO, 2000).

Nesse viés, Canotilho e Leite (2007), colocam que os direitos difusos são transindividuais e são definidos como aqueles que transcendem o indivíduo, ultrapassando juntamente a esfera dos direitos e das obrigações de cunho individual, ou seja, eles possuem uma dimensão coletiva. Atenta-se que a dimensão

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

10

coletiva é algo que prevalece sobre todos, proporcionando sucessivamente a ideia de que se é um direito de todos também é o dever de todos, o que certamente pode-se observar na disposição do artigo, ao qual remete as colocações do legislador. Os autores diferenciam os direitos difusos dos coletivos, uma vez que estes têm uma semelhança e ao mesmo tempo uma diferença, pois isso ocorre em razão da determinabilidade dos titulares, logo então, se tem os direitos difusos como aqueles, ao quais se encontram difundidos pela coletividade, ou seja, estes pertencem a todos e a ninguém ao mesmo tempo, portanto a diferença é explícita, uma vez que o meio ambiente é algo que pertence a todos.

No sentido processual, de acordo com Cappelletti e Garth (1988), bem como, com base no estudo de Castilho (2007) sobre acesso à justiça, tem-se a sequência histórica que segue a respeito da tutela dos interesses transindividuais:

- Primeiro, tem-se a *Actio Popularis* ou *Actiones Popularis* (Ação Popular do Direito Romano)⁵.
- Depois, cinco séculos antes do *Bill of Peace*⁶ (autorização para o processamento coletivo de uma ação individual), na Inglaterra Medieval do Século XII.
- No Brasil, tem-se a primeira ação coletiva, inspirada na *Class action for damages*, ação de classe indenizatória (Direito norte-americano). Hoje, tal procedimento figura nos artigos 81 a 104 do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC) - distinguiu os interesses transindividuais em difusos, coletivos em sentido estrito, e individuais homogêneos). Demais disso, a Lei 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública (LACP) – igualmente rege a proteção dos direitos coletivos *lato sensu*.⁷

⁵ Esse posicionamento também é defendido por autores como Edis Milaré, Nelson Nery Jr. Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Paula Komatsu. (CAMARGO FERRAZ, MILARÉ, NERY JR., 1984).

⁶ Defendido por estudiosos internacionais como Coud, Fredenthal, Sexton, Zechariah Chaffe.

⁷ Vale trazer a linha do tempo que segue, elaborada com base nos autores anteriormente citados: 1934 – Constituição estatuiu a Ação Popular (Ação Popular posteriormente alterada pela Lei 4.747. de 1965);

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

11

Desse modo, observa-se que o ambiente, como direito material constitucionalmente protegido a partir de 1988, já possuía alguns modos de proteção processual anteriormente, entre eles, notadamente a Ação Civil Pública, que pode surgir do Inquérito Civil em matéria de responsabilidade ambiental, como será visto na próxima etapa do trabalho.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO PROTETOR DO MEIO AMBIENTE NA CONTEMPORANEIDADE PROCESSUAL BRASILEIRA: POSSIBILIDADES E LIMITES DE ALCANCE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA EXTRAJUDICIAL

Como visto anteriormente, sabe-se a respeito do meio ambiente que o mesmo é um direito de caráter transindividual, ou seja, é um bem para todos, além disso, é

1981 – Lei 6.938 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e Lei Complementar 40 – Lei Orgânica do Ministério Público. Legitimação do MP para propor, respectivamente, a Ação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e a ação civil pública;

1985 – Lei 7.347 – Lei da Ação Civil Pública;

1988 – Constituição Federal: - art. 5º XXI. Legitimidade para entidades associativas expressamente autorizadas para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente. - art. 5º LXIX. Mandado de Segurança Coletivo. - art. 5º LXXIII – Ação Popular. - art. 8º, III – Legitimidade aos sindicatos para defender direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria. - art. 129, III – Ação Civil Pública;

1989 – Lei 7.797 – Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente. Lei 7.853 - institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dos portadores de deficiência. Lei 7.913 – Legitimidade do Ministério Público para ajuizar ACP para defesa dos titulares de valores mobiliários, bem como investidores de mercado;

1990 – Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC). Lei 8.069 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA);

1993 – Lei 8.625 - Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados. Lei Complementar 75 - Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União;

1994 – Lei 8.884 – Lei Antitruste (dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico) – inclui na Lei da ACP o inciso V para o artigo 1º, disciplinando ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados por infração na ordem econômica, posteriormente renumerado pela Lei 10.527/2001⁷, que acrescenta o inciso III à Lei da ACP (protegendo os interesses ligados à ordem urbanística) e empurra a infração à ordem econômica para o inciso VI.

1999 – Lei 9.870 – Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares, legitimando as associações de alunos para a propositura da ação prevista no CDC para a tutela de direitos transindividuais.

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

12

um direito transcendente, pois ele apresenta em suas previsões a respeito de sua preservação para as presentes e futuras gerações.

Diante da realidade dos conflitos ambientais na contemporaneidade processual brasileira, é eminente a necessidade de uma nova modalidade de atuação por parte do Ministério Público, visto que em 1988, o legislador constituinte lhe atribuiu tarefas com muito mais amplitude e definições nos quais os limites das legislações infraconstitucionais tem sido estreitos.

Por outro lado, o Ministério Público é titular da Ação Civil Pública, uma ação constitucional de natureza civil que serve para a proteção dos direitos transindividuais, tais como a proteção do meio ambiente para presentes e futuras gerações. Tal “remédio” constitucional tem início com o Inquérito Civil. Trata-se de procedimento de caráter investigatório e administrativo, privativo do Ministério Público e destinado a colher elementos para propositura de eventual ação civil pública. Foi criado pela Lei Federal n. 7.347, de 24 de julho de 1985, Lei da Ação Civil Pública. Em 1988 foi consagrado na Constituição Federal, artigo 129, inciso III, como um dos instrumentos de atuação do Ministério Público. (MAZZILI, 2007).

De acordo com Mazzili (2007), a natureza jurídica do Inquérito Civil não exatamente a de um processo administrativo, já que nele não se criam direitos nem são esses modificados. Também não há julgamento de interesses. Nele não há uma acusação nem aplicação de sanções; nele não se decide nem são impostas limitações, restrições ou perda de direitos. É procedimento, ou seja, é conjunto de atos destinados a apurar se houve uma hipótese fática. Serve para reunir peças de informação, indícios e mesmo provas da ocorrência de uma lesão a um interesse transindividual. O mesmo autor, por outro lado, também afirma que a natureza não é jurisdicional e nele não são praticados atos jurisdicionais, mas administrativos.

O Inquérito Civil foi criado como instrumento de atuação funcional exclusiva do Ministério Público, embora o sistema adotado pela Lei da Ação Civil Pública seja de legitimação concorrente e disjuntiva para propositura da ação civil pública, com veremos a seguir. Os outros legitimados podem “investigar”, mas jamais poderão instaurar ou presidir inquéritos civis. (MAZZILI, 2007).

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

13

Ademais, Mazzili (2007), sobre os aspectos procedimentais, destaca que o controle exercido pelo Judiciário no inquérito civil é o controle de legalidade, que somente se realiza mediante provocação. O procedimento é inquisitivo e, portanto, não há contraditório, tendo em vista ser um procedimento de cunho investigatório. É prévio, preparatório da medida judicial a ser encetada. É instrumento para o Ministério Público viabilizar a defesa do interesse metaindividual lesado. Seu objeto principal é a coleta de elementos de convicção para o Ministério Público embasar uma eventual ação civil pública; nele se apuram lesões a interesses transindividuais, averiguando a materialidade e a autoria. O objeto da investigação é civil. Nele são investigados fatos, não podendo ocorrer a investigação de crimes. O inquérito civil não substitui o inquérito policial. Quem preside o inquérito civil é o membro do Ministério Público (podendo ser promotor de justiça, procurador da república ou mesmo o chefe da instituição que tem atribuição no caso). O procurador-geral também poderá presidir inquérito civil, desde que seja o promotor natural⁸.

Para que se chegue ao momento em que o TAC é proposto, é necessário passar pelas fases do Inquérito Civil. Tal procedimento investigativo apresenta três fases distintas: 1ª - instauração; 2ª - instrução; 3ª - conclusão ou encerramento.

É instaurado mediante portaria ou despacho ministerial a acolher requerimento ou representação. O promotor pode baixá-la de ofício ou mediante provocação de alguém, que represente ao Ministério Público pedindo instauração de inquérito civil. Caso não haja portaria para instauração do inquérito civil, não haverá consequência grave, pois o inquérito civil é administrativo, não comporta o princípio do rigor das formas ou o princípio da legalidade restrita. Trata-se de mera irregularidade e não de nulidade capaz de inviabilizar o procedimento. (MAZZILI, 2007). Já, a instrução, consoante Mazzili (2007), refere-se à coleta de provas, oitiva de testemunhas, juntada de documentos, realização de vistorias, exames, perícias,

⁸ Têm-se os casos originários de sua atribuição estabelecidos por lei complementar, como determina o artigo 128, § 5º da Constituição Federal de 1988. O inquérito civil, no entanto, não é obrigatório, tendo em vista que as provas poderão ser obtidas por outros meios, como sindicâncias, ação cautelar de produção de provas etc. O Ministério Público, então, poderá ingressar com ação civil pública independente de inquérito civil. Assim, o procedimento é dispensável, prévio, administrativo e privativo do Ministério Público. (MAZZILI, 2007).

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

14

enfim, a qualquer elemento indiciário. E, por fim, o encerramento ou conclusão, que, nada mais é que o relatório final, uma forma imediata de encerramento do inquérito civil, com promoção tendente pelo arquivamento, ou, em caso contrário, com a própria propositura da ação civil pública, embasada no inquérito civil. (MAZZILI, 2007).

Chegando à delimitação do presente tema, existe, ainda, a forma mediata de encerramento, que engloba a possibilidade de “transação” no curso do inquérito civil. Ocorre da seguinte forma: primeiramente é feito o “Compromisso de Ajustamento e Conduta”, apelidado de TAC no Inquérito Civil, entre o promotor e o investigado, que deve ser encaminhado para o Conselho Superior do Ministério Público para homologação. Se houver homologação, o acordo está feito e o inquérito civil poderá ser arquivado. O promotor acompanhará apenas o cumprimento do acordo firmado. Se não cumprido, o promotor deverá executar o compromisso (que é título executivo extrajudicial). É uma forma de encerramento do inquérito também, mas nunca imediata. Mazzili (2007), diz que vale lembrar que o compromisso de ajustamento de conduta em matéria de danos a interesses transindividuais é uma espécie de transação que foi criada pelo Código de Defesa do Consumidor, cujo artigo 113 introduziu o parágrafo § 6º ao artigo 5º da Lei Ação Civil Pública, não obstante se trate de questão controvertida na jurisprudência e na doutrina em razão do veto ao § 3º do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor que previa o compromisso de ajustamento em matéria de interesses transindividuais de consumidores. Como o próprio nome dá a entender, o compromisso de ajustamento é para a adequação da conduta aos rigores da lei, ou seja, nele não há disposição, renúncia de direitos. O autor da lesão reconhece a sua conduta e assume o compromisso de adequá-la à lei. Não há possibilidade legal de transação, acordo ou conciliação nas ações civis de improbidade administrativa, como ordena a Lei 8429/92.

Caso o TAC se efetive, ou seja, a transação seja cumprida, decorrente do satisfatório compromisso de ajustamento, deixa de existir o interesse de agir e há o arquivamento do Inquérito Civil. O membro do Ministério Público responsável não apenas requer o arquivamento: ele ordena, promove o arquivamento, que ficará

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

15

sujeito à revisão interna a ser realizada pelo Conselho Superior do Ministério Público.

A previsão da Lei nº 2.347/85 dispõe a respeito dos termos de ajustamento de conduta. Estes buscam possibilitar os órgãos públicos legitimados para que os mesmos possam demandar as ações civis públicas, antes da propositura mencionada na ação, a fim de celebrar com os infratores dos danos ambientais os termos de ajustamento de conduta.

Diante da perspectiva do âmbito do Direito Civil, os termos de ajustamento de conduta têm como principal instrumento as obrigação de fazer ou de não fazer da parte do estudo das obrigações civis na parte do direito civil, estas vão dizer se os TAC's irão permitir uma conduta ou banir a mesma, seus principais objetivos são readequar a conduta dos infratores, a fim de evitar um processo lento e congestionado do ordenamento jurídico e do conhecimento, desta forma também trás em destaque o objetivo de oferecer soluções rápidas e eficientes para corrigir as condutas danosas ao meio ambiente, coloca Rodrigues (2013).

Neste sentido Rodrigues (2013) coloca que é exigida a inclusão de uma cláusula de prazos, ao qual possibilite o objetivo do ajustamento de conduta, nesta será estabelecido o cumprimento obrigacional das exigências instituídas entre o causador do dano e o Ministério Público, sendo assim caso se estas impostas pela obrigação não obtiver o cumprimento no prazo estabelecido, o infrator ficará diante da disposição de pena monetária com a execução imediata, atenta-se que a eficácia da TAC é de título executivo e extrajudicial.

Conforme o Instituto O direito por um planeta verde (2016), o plano de validade do mundo jurídico exerce a atividade de examinar os requisitos da validade do compromisso de ajustamento, ou seja, estes equivalem às qualidades dos elementos do negócio jurídico, a validação do mesmo. Neste sentido fica explícito a importância da efetividade da colocação do termo de ajustamento de conduta.

Neste sentido tem-se a certeza de que os TAC's são grandes aliados para o bem estar ambiental, uma vez que os mesmos irão efetivar as propostas de ajustamentos de condutas da sociedade de forma objetiva e rápida, pois seria

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

16

inviável esperar por um processo lento de implantação de uma nova lei para adequar um comportamento que precisa de uma solução emergente. Há a certeza que as condutas e comportamentos em relação ao meio ambiente estão sempre necessitando de proteção e isso é demonstrado de forma explícita afinal a degradação ambiental presenciada hoje demonstra de forma lógica e plena a necessidade da efetivação de ações protetoras da natureza, coloca o Instituto Planeta Verde (2016).

Segundo o Planeta Verde (2016), os TAC's são caracterizados também por poder acumular indenizações conforme o caso concreto, tem por objetivo principal agilizar o processo de adequação de condutas da sociedade infratora ou do infrator, solucionar os problemas de forma mais rápida e eficiente, assim juntamente estará evitando processos demorados, congestionamentos ao ordenamento jurídico e resolvendo de forma simples os problemas ambientais.

Rodrigues (2013), coloca também que os TAC's ocorrem quando há o conflito de interesses, sendo assim por parte do meio ambiente é impossível não reconhecer que sempre há a presença de situações conflituosas, uma vez que sempre vai haver pessoas egocêntricas pensando em seus lucros e ganhos e deixando as causas ambientais como segundo plano, neste sentido torna-se evidente a existência do conflito, pois a persistência irá continuar de forma resistida, ou até mesmo o descumprimento de regras, ao qual impõe a ação de resposta por parte do ordenamento jurídico que se obriga a dar respostas sobre essas situações, a fim de proteger o meio ambiente da população que neste caso torna-se uma vilã.

Canotilho e Leite (2007), colocam que a população em face do meio ambiente é conhecida como a sociedade de risco, pois a mesma não admite e nem reconhece os recursos naturais como algo finito e que precisam de proteção, uma vez que a fauna e flora também englobam-se neste contexto, afinal um ambiente sem equilíbrio é um ambiente danoso. Sabe-se que a necessidade efetiva de proteção do meio ambiente é explícita neste contexto o ordenamento jurídico cria métodos alternativos de conter os desgastes na natureza feita pelos seus habitantes, porém

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

17

esta não fornece capacidade totalitária de abrangência no controle de riscos, danos e agravos.

Sabe-se que os TAC's têm também requisitos a serem observados, estes são a identificação e a qualificação dos compromissos, ou seja, identificar o que vai ser ajustado, o que precisa ser firmado em compromisso, a descrição do dano que é o que está ocorrendo, o que está sendo afetado, qual objeto precisa de reparo, as sanções aplicadas, que são como vão ser adotadas as punições para quem estiver em descumprimento com a ordem acordada, as obrigações a serem assumidas pelo compromitente, que são quais obrigações serão efetivadas e asseguradas em compromisso e por fim os prazos a serem observados para o cumprimento das obrigações estabelecidas, afinal toda ação deverá ser efetuada em um prazo, este deverá ser cumprido, como afirma o Planeta Verde (2016).

Logo se tem a presença do Ministério Público que quando as obrigações encontrarem-se em descumprimento de prazo a pessoa infratora ficará sujeita a pena monetária e a execução da mesma será imediata, isto ocorre porque o TAC é dotado de eficácia executiva e extrajudicial, coloca o Planeta Verde (2016).

Neste sentido os TAC's irão ajudar de forma plena e explícita a sociedade, a fim de manter um ambiente ecologicamente equilibrado para todos agindo em preservação da fauna e flora, estes ajudam de forma ampla e subjetiva o entendimento de que os recursos naturais e os bens naturais são esgotáveis, ou seja, os mesmo necessitam de proteção por parte do ordenamento jurídico para garantir sua existência a todos e controlar suas explorações e utilizações. Desta forma se tem a certeza de que o Ministério Público irá atuar como fiscal da lei, realizando as intervenções quando necessárias, verificando o cumprimento dos TAC's, coloca Rodrigues (2013).

Neste sentido, Rodrigues (2013), coloca que é preciso a proteção ambiental por parte do Ministério Público para a garantia da preservação do meio ambiente, uma vez que a sociedade não possui uma sensibilização por si mesma e só está acostumada a seguir o cumprimento de regras quando há a disposição de sanções para adequar sua conduta, ou seja, é necessário disciplinar a população com

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

18

penalizações, pois a mesma não possui a noção da importância de agir de forma cuidadosa com o bem comum de todos, a terra.

Portanto é grande importância o reconhecimento que o meio ambiente é um direito transindividual, um direito de todos, um bem da coletividade, para assim ter a noção de que cada um tem que fazer sua parte a fim de garantir a preservação do mesmo para todos, em um ato coletivo, neste sentido é valioso o princípio da informação, porque não basta somente efetuar boas ações e ficar para si, mas sim juntamente repassar a informação para os do seu a redor, colocando-se a disposição de agir de forma coletiva, coloca Rodrigues (2013).

CONCLUSÃO

Após breve apresentação do tema dos ajustamentos de conduta e suas implicações, fica a certeza de que este se notabiliza pela sua relevância e complexidade, bem como sua ampla abordagem e extensão, ao qual permite que sejam propostas várias visões para atender os devidos ajustes necessários para obter a resolução da desconexão com o descumprimento quando havido no cotidiano.

Neste sentido não houve a pretensão de apresentar uma análise ampla e intensa, tampouco oferecer uma totalidade de respostas para um debate, pois seria árduo diante do recente plano de aplicação que tem por objetivo a facilitação na resolução dos problemas ambientais.

O objetivo deste estudo foi analisar e refletir sobre os termos de ajustamento de conduta, que comprovadamente são uma ótima alternativa para a sociedade, porém esta possui sua eficácia dependente do cumprimento do investigado no Inquérito Civil, assim sucedendo em que alguns compromissos transacionados não têm seu cumprimento, decorrendo a sucessão de margens às Ações Cíveis Públicas. Há então o entendimento que os termos de ajustamento de conduta apenas protelam as mesmas, em alguns casos, quando não tem seu cumprimento.

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

19

Apesar dessas ressalvas, algumas novas conclusões parciais de resultados já são possíveis ser observados, visto que os termos de ajustamento de conduta mostram bastante eficácia no seu uso para os assuntos ambientais, estes que demonstram grande relevância pelo seu nível de importância.

Os resultados obtidos com as pesquisas apresentadas mostram um cenário flexível, ao qual tem aderido o cumprimento dos termos de ajustamento de conduta, estes que buscam efetivar a preservação e conservação ambiental, juntamente priorizando as previsões trazidas no artigo 225 da Constituição Federativa do Brasil de 1988.

Neste sentido, acrescenta-se que após esse estudo com base nas pesquisas de doutrinadores e estudiosos do assunto, pretende-se efetivar uma pesquisa de campo no município de Santa Maria e região para saber se há a efetividade dos TAC's firmados pelo Ministério Público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 9 abr. 2015.

CASTRO, João. **Tutela civil do meio ambiente**. Porto Alegre, ed. Sergio Antonio Fabris, 2006.

CASTILHO, Ricardo. **Acesso à Justiça: tutela**. São Paulo: Atlas, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro. **Formações Sociais e Interesses Coletivos Diante da Justiça Civil**. Revista de Processo, São Paulo, nº 5, 1977. Disponível em: <<http://www.processocivil.net/novastendencias/cappelletti.pdf>> Acesso em: 10 abr. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim. LEITE, José Rubens. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo, ed. Saraiva, 2007.

FALCÃO, Raimundo. **Hermenêutica**. São Paulo, Ed. Malheiros, 2000.

9ª Jornada de Pesquisa e 8ª Jornada de Extensão do Curso de Direito da FAMES

20

INSTITUTO “O DIREITO POR UM PLANETA VERDE” **Compromisso de ajustamento ambiental**: Análise e sugestões para o aprimoramento. 2016 disponível em: <https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/meio-ambiente/downloads/2015/compromisso_ajustamento_ambiental.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 09 mar. 2016.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 09 mar. 2016.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. 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 (VETADO) e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

MACHADO, Paulo. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo, 2004.

MAZZILI, Hugo N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MANCUSO, Rodolfo De Camargo. **Interesses difusos**. São Paulo: RT, 2000.

RODRIGUES, Marcelo. **Direito ambiental esquematizado**. 1ª ed. São Paulo, 2013.

VALLE, Cyro. **Qualidade ambiental**: ISSO 1400. São Paulo, 2012.