



EDILSON ELIAS FILHO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
EXTRAJUDICIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ATUAL CONTEXTO JURÍDICO-
SOCIAL AMBIENTAL**

Ji-Paraná – RO

2019

EDILSON ELIAS FILHO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
EXTRAJUDICIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ATUAL CONTEXTO JURÍDICO-
SOCIAL AMBIENTAL**

Artigo apresentado no curso de Direito do
Centro Universitário São Lucas 2019,
como requisito parcial para a obtenção de
grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Mestre em Direito
Aroldo Bueno de Oliveira.

Ji-Paraná/RO

2019

E42m

Elias Filho, Edilson

Ministério Público e sua função de controle e fiscalização extrajudicial: uma análise a partir do atual contexto jurídico-social ambiental / Edilson Elias Filho. Ji-Paraná: Centro Universitário São Lucas, 2019.

28 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Centro Universitário São Lucas, Curso de Direito, Ji-Paraná, 2019.

Orientador: Prof. Me. Aroldo Bueno de Oliveira

1. Ministério Público. 2. Termo de Ajustamento de Conduta. 3. Proteção Ambiental. I. Oliveira, Aroldo Bueno de. II. Ministério Público e sua função de controle e fiscalização extrajudicial: uma análise a partir do atual contexto jurídico-social ambiental. III. Centro Universitário São Lucas.

CDU 342.518

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário José Fernando S Magalhães
CRB 11/1091

EDILSON ELIAS FILHO

**MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
EXTRAJUDICIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ATUAL CONTEXTO JURÍDICO-
SOCIAL AMBIENTAL**

Artigo apresentado à Banca Examinadora
do Centro Universitário São Lucas,
requisito de aprovação para a obtenção do
Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Mestre em Direito
Aroldo Bueno de Oliveira.

Data: ____/____/____

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Titulação e Nome Centro Universitário São Lucas

Titulação e Nome Centro Universitário São Lucas

Titulação e Nome Centro Universitário São Lucas

MINISTÉRIO PÚBLICO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO EXTRAJUDICIAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ATUAL CONTEXTO JURÍDICO-SOCIAL AMBIENTAL¹

FILHO, EDILSON ELIAS²

RESUMO: O discurso sobre a necessidade da promoção e manutenção de um meio ambiente equilibrado tem, nos últimos dias, ganhado mais relevância, visto as recentes notícias sobre os incêndios na Floresta Amazônica. Tais discussões promovem o levantamento do pensamento sobre a tutela ambiental, a qual, por orientação emanada pela Constituição Federal de 1988, é dever do Estado e do povo. Em que pese o dever de promover a sustentabilidade seja de todo o texto constitucional conferiu ao Ministério Público a atribuição específica de tutelá-lo. O referido dever pode ser realizado das diversas formas, azo que o Órgão Ministerial tem ao seu dispor um leque de possibilidades. Dentre essas possibilidades, está contido o Termo de Ajustamento de Conduta, que é uma forma extrajudicial que o parquet tem de acordar com a pessoa que degrada o meio ambiente uma forma de recompô-lo. O objetivo do presente artigo, portanto, é versar sobre o papel do Ministério Público na efetivação da proteção ambiental conferida pela Constituição Federal de 1988, bem como, diante dos desafios contemporâneos no que diz respeito a promoção da sustentabilidade, questionar se o Termo de Ajustamento de Conduta é um mecanismo eficaz no controle preventivo frente ao atual contexto político-social brasileiro. Após uma pesquisa qualitativa exploratória, dividida em três capítulos, concluiu-se que o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser eficaz, desde que atenda alguns requisitos. O primeiro deles é a necessidade do TAC ser firmado em premissas sólidas, que apontem as medidas a serem tomadas, o prazo, e as sanções impostas a partir do seu descumprimento. Em um segundo momento, é de extrema necessidade que o Ministério Público obtenha uma estrutura capaz de fiscalizar o cumprimento do acordo extrajudicial, visto que, como tudo no Brasil, o que não é fiscalizado dificilmente é cumprido.

Palavras-chave: Ministério Público – Termo de Ajustamento de Conduta – Proteção Ambiental

PUBLIC MINISTRY AND ITS EXTRAJUDICIAL CONTROL AND SUPERVISION FUNCTION: AN ANALYSIS FROM THE CURRENT ENVIRONMENTAL LEGAL AND SOCIAL CONTEXT

ABSTRACT: The discourse on the need to promote and maintain a balanced environment has, in recent days, gained more relevance, given the recent news about the Amazon Forest fires. Such discussions promote the raising of thought about environmental protection, which, by orientation issued by the Federal Constitution of 1988, is the duty of the state and the people. In spite of the duty of promoting the sustainability of all, the constitutional text conferred to the Public Prosecution Service the specific attribution of tutelage it. This duty may be fulfilled in a variety of ways, as the Ministerial Body has at its disposal a range of possibilities. Among these possibilities is the Conduct Adjustment Term, which is an extrajudicial way that parquet has to wake up with the person who degrades the environment in order to recompose it. The objective of the present article, therefore, is to address the role of the Public Prosecution Service in effecting the environmental protection conferred by the Federal Constitution of 1988, and, in view of the contemporary challenges regarding the promotion of sustainability, to question whether the Adjustment Term of Conduct is an effective preventive control mechanism in the current Brazilian political and social context. After an exploratory qualitative research, divided into three chapters, it was concluded that the Conduct Adjustment Term can be effective as long as it meets some requirements. The first of these is the need for the TAC to be based on sound assumptions that point out the measures to be taken, the timeframe, and the sanctions imposed from noncompliance. Secondly, it is extremely necessary for the Public Prosecution Service to obtain a structure capable of overseeing compliance with the extrajudicial agreement, since, as with everything in Brazil, what is not enforced is hardly fulfilled.

Keyword: Public Prosecutor - Conduct Adjustment Term - Environmental Protection

1 Artigo apresentado no curso de graduação em Direito do Centro de Ensino São Lucas 2019, como Pré-requisito para conclusão do curso, sob orientação do professor Mestre Aroldo Bueno de Oliveira, endereço eletrônico: aroldo.oliveira@sao-lucas.edu.br.

2 Acadêmico, graduando em Direito do Centro de Ensino São Lucas, 2019. Email: edilson.e.filho@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

Durante os últimos dias, pode-se observar no Brasil que o discurso sócio-político de exploração ambiental levou a um verdadeiro colapso ambiental, gerando uma crise ambiental internacional; segundo o estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, as queimadas que ocorreram na Amazônia no ano de 2019 correspondem a um aumento significativo em comparação aos demais anos.

Com base nesta assertiva, a discussão sobre formas de proteger a natureza ganha local de destaque, especialmente porque a Constituição Federal de 1988 garante a todos a necessidade tutela do meio ambiente equilibrado. Por isso, o presente ensaio busca versar sobre o papel do Ministério Público nesta empreitada, e, mais a fundo, objetiva angariar informações sobre como pode-se contornar tamanhas dificuldades burocráticas por meio de uma atuação extrajudicial, especialmente por meio do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Nesta toada é que se questiona: Em uma sociedade que evolui mais rápido que as normas, um alto número demanda litígios e inúmeros processos morosos, qual a importância e relevância do Termo de Ajuste de Conduta em relação às atividades ofensivas e potencialmente poluidor ao meio ambiente, especialmente frente ao atual contexto sócio-político brasileiro?

Para responder tal questionamento, com base no método hipotético dedutivo, o presente trabalho foi dividido em três partes; a primeira propor-se-á contextualizar a presente discussão no tempo e no espaço, e, para isso, versou sobre a tutela ambiental e os seus desafios. Falou, ainda, sobre quem são os legitimados para proteger o meio ambiente, oportunidade na qual se identificou o Ministério Público como um dos seus integrantes.

A segunda parte, já versando de forma específica sobre o Ministério Público, versou sobre os seus instrumentos judiciais e extrajudiciais, em uma ótica direcionada ao meio ambiente equilibrado. Finalmente, por fim, tratar-se-á da revelação do problema, se o TAC pode ser um instrumento importante rumo à proteção ambiental.

1 A TUTELA AMBIENTAL

Consoante se pode depreender da justificativa formulada alhures, observa-se que o destino fim do presente estudo é versar sobre o Termo de Ajustamento de Conduta enquanto instrumento de proteção ambiental.

De toda sorte, é inquestionável que toda temática que circunda a problemática proposta tem um objetivo fim específico: buscar formas de consolidação de um meio ambiente equilibrado.

Portanto, é indissociável análise em apreço que ocorram ponderações acerca deste fenômeno que se quer proteger; para que se verse sobre o Termo de Ajustamento de conduta e a sua relação com o meio ambiente, primeiro há de se falar sobre a importância deste em um contexto jurídico social.

Sustenta-se desta forma, pois, tão somente após se delinear como o meio ambiente é protegido no Brasil, é que se poderá entender como versar sobre formas de proteção ambiental é uma temática pertinente.

É de se mencionar que a pós-modernidade, desenlace da globalização, emergiu toda a sociedade global em um contexto em que há inter-relação de interesses e valores; no epicentro deste interesse geral está a proteção ao meio ambiente equilibrado, que se evidencia como o grande protetor da manutenção da vida na terra. De outro lado, a urbanização acelerada e a falta de planejamento adequado deságuam em outro evidente desafio contemporâneo, qual seja, a falta de moradia adequada, que também é requisito indissociável à vida com dignidade.

Desde a sua origem o homem vem se relacionando com a natureza, de modo que todas as ações que empreende sobre esta geram efeitos, nos mais diversos níveis e das mais diferentes formas, sendo esses resultados colhidos a curto ou em longo prazo. No entanto, diversas variáveis levaram o homem a um comportamento singular em relação ao ambiente. Por isso, atualmente a sociedade vivencia uma crise ambiental, seja agindo ativamente, seja testemunhando, de forma progressiva, a degradação do meio ambiente e o consequente esgotamento dos recursos naturais não renováveis.

Variáveis como o crescimento econômico a qualquer custo, o aumento populacional, os interesses particulares, e o consumo exagerado, consolidam a concepção antropocêntrica e a ausência de comprometimento do homem em relação à preservação e manutenção do ambiente. No que diz respeito ao crescimento econômico e ao aumento demográfico, David Goldblatt (1998, p. 40) menciona que as causas estruturais de degradação do ambiente encontram-se inseridas nas restrições e oportunidades que contribuem para os procedimentos econômicos e demográficos. Igualmente, acredita que a degradação ambiental também pode ocorrer devido às transformações intrínsecas de uma sociedade.

É que as transformações que a natureza sofre em virtude da ingerência do homem sobre ela causam resultados diretos no ecossistema e indiretos para o próprio homem, os quais podem ser experimentados no presente ou no futuro, dependendo do impacto ocasionado e da extensão do dano ambiental. Nesse sentido, posiciona-se Fritjot Capra (2006, p. 234):

Todas as flutuações ecológicas ocorrem entre limites de tolerância. Há sempre o perigo de que todo o sistema entre em colapso quando uma flutuação ultrapassar esses limites e o sistema não consiga mais compensá-la. O mesmo é verdadeiro para as comunidades humanas. A falta de flexibilidade se manifesta como tensão. Em particular, haverá tensão quando uma ou mais variáveis do sistema forem empurradas até seus valores extremos, o que induzirá uma rigidez intensificada em todo o sistema. A tensão temporária é um aspecto essencial da vida, mas a tensão prolongada é nociva e destrutiva para o sistema.

Fritjot Capra (2006) alerta que atualmente a humanidade ainda vive uma forma possível de lidar com a degradação ambiental, entretanto, tal situação não é permanente, vez que as previsões rumam no sentido de vislumbrar a impossibilidade futura de compensação ambiental, onde, de fato, ocorrerá uma tensão insustentável à sobrevivência.

A partir disso, parte da humanidade vem se dando conta que o patrimônio ambiental está ameaçado e que deve haver uma modificação na forma como o homem interage com a natureza que o cerca. Neste sentido, François Ost (2005, p. 33) entende que esse momento de reflexão indica a crise experimentada pelo homem, que se questiona sobre o que a natureza representa para ele e qual a sua relação com ela.

Ao versar sobre a relação do Brasil com o meio ambiente, Antônio Carlos Robert Moraes (2005, p. 13) sustenta que “o Brasil teve um berço de formação colonial”. O Autor justifica esta frase lembrando que o modo básico de colonização em *terraebrasilis* era “a apropriação de novos lugares, com suas populações, riquezas e recursos naturais” (2005, p. 16). Isso, para o autor, imprime uma marca na sociedade que tinha na conquista territorial um forte elemento de identidade.

Em que pese tal emprazamento, não se pode olvidar que os movimentos em prol da proteção do meio ambiente têm ganhado relevância no País.

Os novos arranjos participativos são reforçados a partir da Constituição de 1988, destacando-se o desenvolvimento de práticas que abrem espaço para a democracia participativa (SANTOS & AVRITZER, 2002, pg.90). A revitalização da sociedade civil, desde meados da década de 1980, reflete-se no aumento do associativismo e na presença dos movimentos sociais organizados que se explicitam na construção de espaços públicos que pressionam pela ampliação e democratização da gestão estatal.

Fábio Konder Comparato (2001, p. 16), inclusive, sustenta que uma Constituição que na ordem social tem como objetivo assegurar "o bem-estar e a justiça sociais", não poderia, mesmo, deixar de acolher a proteção do meio ambiente, reconhecendo-o como bem jurídico autônomo e recepcionando-o na forma de sistema, e não como um conjunto fragmentário de elementos - sistema que se organiza como ordem pública constitucionalizada. Nesse íterim, Antônio Herman Benjamin (2008, p. 42) lembra o quão significativo e amplo foi o posicionamento da Constituição Federal de 1988 frente a este tema:

Na adoção desta concepção holística e juridicamente autônoma, o constituinte de 1988, ao se distanciar de modelos anteriores, praticamente fez meia-volta, admitindo que (a) o meio ambiente apresenta os atributos requeridos para seu reconhecimento jurídico expresso no patamar constitucional, (b) proteção, esta, que passa, tecnicamente, de tricotômica a dicotômica (pois no novo discurso constitucional vamos encontrar apenas dispositivos do tipo *iuscogens* e *iusinterpretativum*, mas nunca *iusdispositivum*) - o que banha de imperatividade as normas constitucionais e a ordem pública ambiental; além disso, trata-se de (c) salvaguarda orgânicos elementos a partir do todo (a biosfera¹⁰) e (d) do todo e seus elementos no plano relacional ou sistêmico, e já não mais na perspectiva da sua realidade material individualizada (ar, água, solo, florestas, etc), (e) com fundamentos éticos explícitos e implícitos, entre aqueles a solidariedade intergeracional, vazada na preocupação com as gerações futuras e, entre estes, com a atribuição de valor intrínseco à Natureza, (f) tutela viabilizada por instrumental próprio de implementação, igualmente constitucionalizado,

como a ação civil pública, a ação popular, sanções administrativas e penais e a responsabilidade civil pelo dano ambiental - o que não deixa os direitos e obrigações abstratamente assegurados ao sabor do acaso e da má-vontade do legislador ordinário.

Sobre o ponto acima descrito, é interessante que se ressalte o entendimento de que a proteção do meio ambiente, a partir do novo texto constitucional, passa a ser um valor a ser integrado. Fala-se, portanto, em mais do que uma ordem programática de proteção, mas sim da propagação da essência de propagação nacional quando se pensar e gerir sobre esse tema.

Não é, pois, sem razão, que José Afonso da Silva (2008, p. 825) afirma que todo "o capítulo do meio ambiente é um dos mais importantes e avançados da Constituição de 1988"; assim é, dentre outras razões, porque o constituinte, como salienta Juarez Freitas (2011, p. 31) "dedicou ao tema, antes não tratado a nível constitucional, todo um capítulo", bem como pelo fato de ter inovado "na forma de repartição de poderes".

Neste ínterim, alerta José Afonso da Silva (2008, p. 849) que o grande objetivo da Constituição Federal de 1988 é proteger a qualidade de vida do ser humano, situação que demonstra o interesse constitucional em produzir a sustentabilidade em todas as suas acepções, consoante transcreve-se:

As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, a toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.

Por ser uma norma fundamental, Antonio Hermam de Vasconcellos Benjamim (2008, p. 60) nota a existência de um "direito de aplicação direta", em "sentido perceptivo e não apenas programático", que vale por si mesmo, sem a dependência da lei. A ulterior regulamentação ou desenvolvimento pelo legislador ordinário, assim, ajudará somente a tornar mais densa a sua exequibilidade.

Conclui-se, portanto, que a proteção ao meio ambiente é uma exigência constitucional exigível. É de se questionar, contudo, como essa tutela é efetivamente

concretizada, ou seja, quem são os agentes competentes que atuam nesta seara, bem como tal tema é abarcado judicialmente e extrajudicialmente.

Tais perguntas serão respondidas nos tópicos subsequentes, que se destinarão a tratar especificamente acerca dos questionamentos propostos no parágrafo acima.

Antes, contudo, é de suma importância que se realize a análise das dificuldades que as disposições constitucionais enfrentam no que diz respeito ao meio ambiente. É a partir desse impasse que se poderá observar se o Termo Ajuste de Conduta é ou não é uma ferramenta eficaz no controle de ações que prejudicam a flora e a fauna.

1.2 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE E O DECADENTE CENÁRIO POLÍTICO AMBIENTAL NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DO PROJETO DE LEI N 3729/2004

Durante os últimos dias, pode-se observar no Brasil que o discurso político de exploração ambiental no qual se baseia o governo atual levou a um verdadeiro colapso ambiental, gerando uma crise ambiental internacional. Segundo o Estudo do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Inpe ; 2019, *online*), as queimadas que ocorreram na Amazônia no ano de 2019 correspondem a um aumento significativo:

De 1º de janeiro a 29 de agosto deste ano, o Inpe (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) detectou 45 mil focos de calor na Amazônia – o maior número registrado desde 2010. No mesmo período, o sistema Deter, também do Inpe, registrou indicativos de desmatamento em 6,38 mil quilômetros quadrados da região, equivalente a quatro vezes a cidade de São Paulo – os números são considerados subestimados, já que o Deter não estima com precisão a área desmatada.

Ao versar sobre a relação do Brasil com o meio ambiente, Antônio Carlos Robert Moraes (2005, p. 13) sustenta que “o Brasil teve um berço de formação colonial”. O Autor justifica esta frase lembrando que o modo básico de colonização em *terraebrasilis* era “a apropriação de novos lugares, com suas populações, riquezas e recursos naturais”. Isso, para o autor, imprime uma marca na sociedade que tinha na conquista territorial um forte elemento de identidade.

Nesse quadro, pode-se considerar que as primeiras gerações de colonizadores brasileiros viam o meio ambiente como um meio de se retirar riqueza da terra.

Avançando na história, Antônio Carlos Robert Moraes (2005, p. 14) sustenta que o processo de independência do Brasil não rompeu com essas determinações da herança colonial. Para basear a sua assertiva, o autor cita a marcha do café, que se perpetuou pelo Centro Oeste e Amazônia, como exemplo de como a exploração da terra era condição com a qual o crescimento nacional estava entrelaçado. Para melhor elucidação, transcreve-se:

Vale lembrar que durante todo o século XIX, e mesmo ainda no presente, há um horizonte vasto de terras a conquistar no território brasileiro (basta pensar que a marcha do café avançou sobre terras virgens ainda na década de quarenta do presente século. Portanto, a motivação expansionista-colonial tem bases sólidas para se reiterar como orientação central na estruturação do País.

Nota-se, portanto, que a idéia de construir o País sempre foi assimilada à de levar a “civilização” ao interior selvagem em busca de recursos naturais. Depreende-se do texto de Antônio Carlos Robert Moraes que, para além da exploração ambiental, o Brasil ainda ocupou terras a fim de estruturar uma soberania nacional, na qual o Estado se construiu “tendo por referência o domínio do território e não o bem-estar do povo” (2005, p. 16).

Observa-se que a estruturação e o discurso do crescimento a partir de recursos naturais acompanham o Brasil desde o início de sua história de colonização e se mantém até os dias de hoje. Sobre esse ponto, registra-se que a concentração de renda de quem está no topo da pirâmide cresceu no Brasil num período de 15 anos. A população 1% mais rica detinha, em 2015, 28% de toda a riqueza obtida no país, mostrou um relatório sobre a desigualdade no mundo divulgado por Thomas Piketty, em 2017. Em 2001, essa participação era de 25% (2019, online).

Daí vem à tônica da situação: o País foi construído sob uma cultura política na qual o poder associa-se à propriedade fundiária, principalmente quando se fala em posicionamento político-administrativo. Sobre esse ponto comenta Antônio Carlos Robert Moraes (2005, p. 17) que:

Tentando acompanhar o movimento ambiental global, esta área foi montada como mais um setor do aparelho governamental, isto é, foi estruturada como

gestora de um conjunto específico e próprio de políticas. Tal fato é responsável pela performance ainda insatisfatória deste setor.

Percebe-se, portanto, que, por incentivo da forma de colonização e, posteriormente, por incentivo da monarquia da república, o padrão colonial latino-americano de valorização do espaço implicou um gradativo empobrecimento relativo dos territórios onde se instalou uma destruição da riqueza natural sem uma agregação de valor ao solo compatível com a riqueza retirada.

Nessa ótica, o território passa ser um “espaço a se ganhar”. Na contemporaneidade, sustenta o autor (2005, p. 37) que tal visão permanece ao longo da formação cultural brasileira:

Mesmo com o processo de emancipação política, as elites permanecem pensando em seus países como espaço a se ganhar. Assim, fala-se em conquista do sertão pelos bandeirantes, da conquista do oeste pelos fazendeiros paulistas, enfim. Em verdade, em todos os países Amazônicos se fala em conquista da floresta.

Na baila destas alegações, Vanessa Barbosa (2018, p. 1) sustenta que a política sobre meio ambiente no Brasil está em decadência. Para sustentar esta informação a autora utiliza-se do orçamento destinado em 2018 às áreas ambientais, de onde pode-se depreender que, realmente, a proteção ambiental recebeu menos incentivos financeiros do que dos anos passados. Para melhor elucidação dos dados, demonstra-se:

Apenas R\$3,7 bilhões de reais compõem o orçamento para o ano de 2018 do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e suas autarquias, como Ibama, ICMBio, Agência Nacional de Águas (ANA) e Serviço Florestal Brasileiro. O valor é inferior aos R\$3,9 bilhões autorizados para o ano passado e ainda menor do que os R\$5 bilhões liberados (em valores corrigidos pela inflação) para o ano de 2013, o melhor da década em termos de investimento no meio ambiente.

Ao longo dos últimos cinco anos, o país acompanharia os desdobramentos de uma crise hídrica sem precedentes na maior metrópole do país e o vazamento da barragem da Samarco na cidade mineira de Mariana, ao mesmo tempo em que reduziria em R\$ 1,3 bilhão o volume de recursos destinados ao financiamento de ações ambientais.

Neste ponto, a ONG WWF-Brasil (2018, p. 5), criada pelo Green Peace, conclui que:

Os gastos públicos em meio ambiente vêm sofrendo queda desde 2014, queda essa que acompanha o cenário de crise fiscal e de recessão econômica que o país atravessa. Não há perspectivas otimistas sem relação ao futuro próximo do financiamento de políticas de meio ambiente, sobretudo pelas restrições impostas pela emenda constitucional do teto dos gastos públicos, a PEC 95, promulgada em dezembro de 2016.

Endossando os enunciados até aqui demonstrados, nota-se uma situação fática dramática: o território brasileiro e os recursos naturais nele contidos são vítimas de exploração justificada pelo crescimento, seja de particulares, seja do próprio Estado, há cerca de 1.500 (mil e quinhentos) anos, sendo que, segundo o entendimento acima transcrito, o cenário para o futuro não é otimista.

Endossando este contexto, é de se mencionar o Projeto de Lei nº PL 3729/2004. O texto contém diversos pontos polêmicos como a dispensa de licenciamento para atividades poluidoras específicas, criação do licenciamento auto declaratório e flexibilização das exigências ambientais. Para tentar justificar a reforma, parlamentares ruralistas defendem que o processo atual é muito burocrático, caro e imprevisível em relação a prazos.

Para o Ministério Público Federal (2017, online), o texto do relator, deputado Mauro Pereira, traz propostas inconstitucionais e pode levar o país a um verdadeiro caos jurídico, à luz do que sustentou a 4ª Câmara de Coordenação e Revisão do Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, na Nota Técnica N° 6/2017:

Não obstante todo o esforço empenhado, o projeto do substitutivo, além de ignorar as mais significativas contribuições até então apresentadas, não promoveu suficiente debate nem estabeleceu o desejável diálogo com a sociedade civil, do que se extrai a nítida deficiência na participação popular que deveria permear o processo legislativo. Não fosse o bastante, o texto mantém dispositivos nitidamente inconstitucionais, promovendo um inaceitável e vedado retrocesso socioambiental.

A partir das conclusões supramencionadas, pode-se entender que no Brasil a internalização, seja pela Administração, seja pela sociedade, de que o meio ambiente tem em sua essência um valor dissociado do peso econômico e desenvolvimentista é um desafio.

Em que pese tal empenhamento, não se pode olvidar que os movimentos em prol da proteção do meio ambiente têm ganhado relevância no País, consoante já demonstrado no tópico anterior.

É a partir de tal contexto que se torna necessário pensar e gerir uma nova forma de promover a proteção do meio ambiente, que é o que a presente pesquisa propõe.

1.3 AGENTES COMPETENTES QUE ATUAM NA TUTELA AMBIENTAL

Conforme visto acima, a proteção ambiental é uma obrigação de todos. Todavia, certamente existem agentes que atuam diretamente na proteção do meio ambiente em Órgãos que, pela sua própria natureza, tem legitimidade para efetivar concretamente os mandamentos constitucionais no que diz respeito ao tema.

Como já mencionado alhures, no Brasil as políticas públicas de gestão e sustentabilidade ambiental seguem primeiramente as normativas da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que fixa diretrizes para o desenvolvimento das políticas ambientais públicas federais em seu Capítulo VI, Artigo 225. Estabelece ainda além deste artigo, outras diretrizes complementares para questões ambientais nos Artigos 5º, 23, 24, 129, 170, 174, 187, 186 e 220.

A Política Nacional de Meio ambiente (PNMA) regida pela Lei nº 6.938/81(alterada pela Lei nº7.804/89), embasadas nos incisos VI e VII do Art. 23 e no Art. 225 da Constituição Federal (1988), objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental do país através do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

No fim das contas, em termos gerais, à Política Nacional do Meio Ambiente cabe, portanto, aos instrumentos de políticas públicas ambientais a finalidade precípua de conduzir o cumprimento das estratégias econômicas e preservação dos recursos ambientais de acordo com as diretrizes da Lei nº6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (HAYASHI e SILVA, 2015, p. 80).

Do capítulo 6º da legislação em apreço, pode-se observar que o SISNAMA é composto pelos seguintes Órgãos e agentes:

Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre

normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA.

Tais Órgãos e agentes são atinentes ao Poder Executivo, contudo, não se pode olvidar que a proteção ambiental também é de competência dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público, à luz do artigo 129 da Constituição Federal de 1988. Sobre o fato de a tutela ambiental ultrapassar as barreiras da competência do Poder Executivo e alcançar os demais poderes, bem como o Ministério Público, versa José Antônio da Silva (2003, p. 224):

O Executivo, tendo em vista a esfera ambiental, compete basicamente o exercício do controle das atividades potencialmente poluidoras, a exigência do estudo de impacto ambiental, para posterior licenciamento ambiental, e ainda, a fiscalização das obras, empreendimentos e atividades que de alguma forma gerem impactos ambientais. Já o Legislativo tem a tarefa de elaborar leis e regulamentos ambientais, aprovar os orçamentos dos órgãos ambientais, exercer o controle dos atos administrativos do Executivo, etc. Ao Poder Judiciário, na esfera ambiental, compete julgar as ações de cunho ambiental (Ação Civil Pública, Ação Popular, Mandado de Segurança, Mandado de injunção), exercer o controle de constitucionalidade das normas e rever os atos administrativos. E ao Ministério Público, consoante a Constituição Federal, em seu Art. 129, a instauração do inquérito civil, do inquérito criminal e a promoção da ação civil pública.

Do que fora exposto até aqui, em ligação direta ao que fora proposto pelo presente ensaio, observa-se que diversos são os Órgãos, seja da Administração

Direta, seja da Administração Indireta, que possuem legitimidade para se incorporarem de papel de agentes atuantes na tutela ambiental.

É indubitável que o Ministério Público, no alcance de suas prerrogativas institucionais, ganha singular destaque em meio a todo este sistema integrado rumo a proteção do meio ambiente.

Tal importância relaciona-se intimamente com o tema proposto, porquanto a força do Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento de proteção ambiental vem justamente face a força do Ministério Público enquanto instituição.

Ante o exposto, o capítulo subsequente buscará abarcar qual é o papel do Ministério Público na tutela do meio ambiente, bem como quais são seus instrumentos judiciais e extrajudiciais para este fim.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA AMBIENTAL

Do capítulo supramencionado, nota-se que o Ministério Público é um dos atores que podem atuar ativamente na proteção ambiental. A Constituição Federal de 1988, ao descrevê-lo, o considerou como uma instituição permanente incumbido a defender os interesses sociais, na qual se encontra um meio ambiente equilibrado, consoante sustenta Odete Pinzetta (2003, p. 06):

A Constituição atribui ao poder público e a cada membro da coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente, mais ainda requer o compromisso do Promotor de Justiça, já que a mesma Constituição estabelece ser função institucional de o Ministério Público a proteção promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção ambiental.

Para o mesmo norte aponta Hugo Nigro Mazzili (2016 p. 114), ao aduzir que a Carta Magna, além de atribuir ao Ministério Público a competência de tutelar o meio ambiente, também concedeu ao Promotor de Justiça a liberdade e independência necessária para tal atuação. De forma taxativa, disse o autor:

Percebe-se que a Constituição de 1988 veio trazer a liberdade e independência necessária para que os promotores de justiça possam desenvolver seu papel de representantes do povo. Após ter recebido essa atribuição, o Ministério Público especializou-se com a criação de curadorias de proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico.

Ante a legitimidade acima exposta, ressalta-se que a própria Lei n ° 8625/1993, intitulada Lei Orgânica do Ministério Público, concedeu a instituição para atuar com legitimidade e autonomia rumo aos seus interesses. Tal aspecto é importante de ser anotado, notadamente porque se relaciona diretamente ao tema proposto.

Sustenta-se desta forma porque, sendo o Ministério Público dotado de autonomia, o parquet, no uso de suas atribuições legais, pode diligenciar na proteção das atribuições que lhe é constitucionalmente conferida da forma que melhor lhe couber, utilizando-se, para tanto, dos instrumentos conferidos pela Lei, conforme orienta Marcelo Pedroso Goulart (2011 p. 314):

A independência funcional garante a imunidade do membro do Ministério Público às pressões externas e intra-institucionais, mas não o libera para agir com base em juízos estritamente subjetivos e pautas pessoais. A imunidade decorrente desse princípio garante independência sim, mas para atuar de acordo com o objetivo estratégico. No exercício das suas atribuições, o membro do Ministério Público vincula-se à estratégia institucional e aos compromissos assumidos, via Constituição, com a sociedade brasileira.

É exatamente sobre esse ponto que o próximo tópico se deleitará, pois irá versar sobre os meios pelos quais o Ministério Público pode atingir um dos seus objetivos fins, qual seja, a tutela ambiental.

2.1 A TUTELA JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL E EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO

Consoante mencionado alhures, a Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público, dentre outros, o dever de presar por um meio ambiente equilibrado. Diversos são os mecanismos que auxiliam o *parquet* nesta empreitada, vez que, para além da independência funcional, existe um extenso rol de atitudes que podem ser tomadas rumo a este desafio.

Na atuação judicial do Ministério Público, destaca-se principalmente, seu papel exercido na ação civil pública, no entanto, sua atuação também pauta-se como custos legis na ação popular, no mandado de segurança coletivo, no mandado de injunção coletivo e nas demais ações de interesse coletivo. No tocante a ação popular, o Parquet pode atuar ainda, como substituto processual dando prosseguimento da ação em caso de desistência do autor (art. 9º da Lei nº 4.717/1965).

Esse leque de possibilidades é posto à mercê do Ministério Público, que, mediante a experiência e gerência de seu representante, personificado no *parquet*, tem legitimidade para atuar da forma que vislumbrar que melhor se adeque ao caso em concreto. Sobre o destaque do Ministério Público neste meio, Édís Milaré (2015, p. 149):

No âmbito do processo coletivo ambiental, o Ministério Público, dentre todos os entes intermediários habilitados a agir em juízo, é, sem dúvida nenhuma, aquele que tem posição mais destacada. De fato, no sistema jurídico brasileiro, a regra é a da legitimação do Ministério Público para a propositura das ações coletivas ambientais, a ele sendo reconhecida, na quase totalidade dos instrumentos processuais, o poder de provocar o exercício da jurisdição na defesa do meio ambiente. Além disso, nos casos em que não exerce a ação, o Ministério Público intervém, necessariamente, como fiscal da ordem jurídica (*custos legis*).

Judicialmente, a mais famigerada forma de proteger o meio ambiente é por meio da Ação Civil Pública, a qual o Ministério Público tem por função institucional, nos termos do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988. Segundo este artigo, esta é cabível “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, e de outros interesses difusos e coletivos”.

Na Lei nº 7.347/1985, que versa sobre a ACP, o artigo 1º também é veemente em elencar que a lesão ao meio ambiente enseja a responsabilidade por danos morais e patrimoniais.

Nesta atuação, o Ministério Público não é imparcial, porquanto tem como objetivo zelar pelo meio ambiente à luz do que interpreta Hugo Nigro Mazzili (2004, p. 162).

É preciso deixar claro que, ao contrário do juiz, que é tecnicamente desinteressado da solução da lide, o Ministério Público sempre tem um interesse a zelar dentro da relação processual. Ora esse interesse é indisponível e está ligado a uma pessoa ou a uma relação jurídica, ora diz respeito à defesa da coletividade como um todo e então terá caráter social. Em todos esses casos, porém, o papel do Ministério Público não se confundirá com o juiz: atua mal o membro do Ministério Público que procura comportar-se como um minijuíz, ou que, invocando a velha concepção de mero fiscal da lei, só contempla o que está ocorrendo dentro do processo e, ao final, dá um parecer como mero e desnecessário assessor jurídico do juiz. Na verdade, o papel do Ministério Público — seja enquanto órgão agente ou interveniente — será o de concorrer de maneira eficiente para a defesa do interesse público cuja existência justificou seu ingresso nos autos.

Tamanha é a importância da presença do Ministério Público em ações desta natureza, que o artigo 5º, inciso 1º, da Lei 7.347/1985 estabelece o princípio da

intervenção obrigatória do Ministério Público, no qual este se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da Lei.

Dentre todos os princípios que permeiam o processo coletivo, do qual a Ação Civil Pública faz parte, não se pode olvidar que um deles é indissociável da problemática proposta, qual seja o da indisponibilidade da demanda coletiva.

É dizer, ao contrário do princípio da disponibilidade da demanda na via do processo civil individual, o processo coletivo, dentre eles a Ação Civil Pública, passa naturalmente pelo princípio da individualidade, justamente porque não passa pela vontade do Promotor de Justiça, mas sim pelo dever de agir frente a prevalência do interesse público. Sobre esse ponto, disserta Friedie Didier (2016, p. 122).

Não há no processo coletivo a facultas agendi que existe no processo civil tradicional individualista, pois há, sim, uma natural indisponibilidade do interesse público o que obriga aos órgãos públicos de tomarem as devidas medidas. Nesse caso o Ministério Público é que deve agir.

Cabe referir que essa indisponibilidade não é, contudo, total, visto que essa obrigação é temperada em relação ao agir do Ministério Público para o ajuizamento da ação coletiva, podendo esse agente em caso de avaliação da conveniência e possibilidade não propor a demanda, sendo o inquérito civil devidamente arquivado e podendo sofrer a devida fiscalização do Conselho Superior do Ministério Público (DIDIER, 2016, p. 123).

De toda sorte, o Ministério Público não é limitado a atuar tão somente em na seara judicial, consoante já fora sustentado. De forma extrajudicial, o Órgão pode atuar principalmente pelo Termo de Ajustamento de Conduta e o Inquérito Civil, além de poder promover audiências públicas, por exemplo.

O Termo de ajustamento de conduta previsto, pela primeira vez, na Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) em seu art. 211, foi inserido no § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985 (LACP) pela Lei nº 8.078/1990 (CDC), atribuindo-lhe a eficácia de título executivo extrajudicial, e no âmbito do Ministério Público teve sua regulamentação pela Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Este, por sua vez, é assim conceituado por Fernando Fonseca Garjadoni (2012, p. 34):

É um acordo que o Ministério Público celebra com o violador de determinado direito coletivo, com a finalidade de impedir a continuidade da situação de

ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial. Ele permite ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados. Distingue-se da transação típica, pois versa sobre interesses indisponíveis, não permitindo o legitimado dispor do direito no todo ou em parte, devendo o compromisso versar as condições de cumprimento das obrigações. É o compromisso extrajudicial não exige homologação judicial, mas, em advindo esta, deixará de ser título executivo extrajudicial para ser título judicial.

Da leitura da Resolução nº 179/2017, depreende-se do artigo 1º §3º, que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta com o Ministério Público não afasta, necessariamente, a eventual responsabilidade administrativa ou penal pelo mesmo fato, nem importa, automaticamente, no reconhecimento de responsabilidade para outros fins que não os estabelecidos expressamente no compromisso.

O artigo 2º, por sua vez, sustenta que exercício de suas atribuições, poderá o órgão do Ministério Público tomar compromisso de ajustamento de conduta para a adoção de medidas provisórias ou definitivas, parciais ou totais, em qualquer fase da investigação nos autos de inquérito civil ou procedimento correlato, ou no curso da ação judicial, devendo conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, salvo peculiaridades do caso concreto, e ser assinado pelo órgão do Ministério Público e pelo compromissário.

De acordo com o que fora visto, é inconteste que o Termo de Ajustamento de Conduta é um mecanismo importante rumo a proteção de direitos coletivos.

O que se questiona, contudo, frente ao atual contexto político social em que a proteção do meio ambiente se encontra, em uma sociedade que evolui mais rápido do que as normas, em um alto número de demandas judiciais e inúmeros processos morosos, qual a importância e relevância do Termo de Ajuste de Conduta em relação às atividades ofensivas e potencialmente poluidora ao meio ambiente, principalmente sob a ótica do Projeto de Lei nº 3.729/2004, que tem a intenção de flexibilizar os mecanismos de proteção ambiental.

3 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO FORMA DE CONTROLE PREVENTIVO A DANOS AO MEIO AMBIENTE FRENTE AO ATUAL CONTEXTO POLÍTICO SOCIAL BRASILEIRO

De princípio, na baila do que orienta o Promotor de Justiça Eduardo Coral

Viegas (2018, p. 1), cumpre salientar que o Termo de Ajustamento de Conduta é extremamente benéfico para a pessoa que integra o pólo passivo. Nesta toada, é de se considerar que este instrumento se incorpora de características marcantes: ao passo em que é significativo para quem o aceita, também é um instrumento que vai contra a morosidade do poder judiciário, ao passo em que, claro, protege o meio ambiente. Sobre isso, discorre o autor:

Nessa análise, o advogado deve ter em mente o foco de evitar que seu cliente responda a uma ação civil pública (ACP) e que, por sua atitude de disposição em resolver a questão por auto composição, também possa vir a se beneficiar nas demais esferas de responsabilidade ambiental — criminal e administrativa. A legislação prevê que o TAC pode ser celebrado a partir da iminência ou da existência de uma ação ou omissão — potencial ou efetivamente — violadora de direitos transindividuais.

Além do mais, não se pode deixar de mencionar que, com a vigência do Novo Código de Processo Civil, os métodos auto compositivos ganham singular relevância. Nas palavras do autor supramencionado, sob essa ótica “o TAC deve preceder sempre que possível à ação judicial”. No ponto, insurge ressaltar que o Supremo Tribunal Federal, no HC 102.439, já asseverou que a existência de tal instrumento não impede a persecução penal.

Na baila das alegações ulteriores, endossa-se que o grande corolário do TAC no que diz respeito a temas ambientais é a efetividade. Sobre esse ponto, a Procuradora de Justiça, Sílvia Capelli (2002, p. 230) o reconhece como um dos principais instrumentos de que dispõem certos órgãos públicos para perseguirem formas alternativas para o tratamento dos conflitos ambientais ao alegar que “compromisso de ajustamento é o instrumento, por excelência, de que detém o Ministério Público para a referida solução extrajudicial dos conflitos ambientais”.

Eduardo Coral Viegas (2018, p. 1), por sua vez, conclui que o TAC, sendo utilizado de forma adequada, implica solução célere, econômica e positiva tanto para o degradador quanto para o meio ambiente, ao passo em que “não há dúvida de que a Ação Civil Pública é de grande importância na tutela dos direitos coletivos *lato sensu* e individuais homogêneos, podendo evitar o ajuizamento de inúmeras ações individuais com o mesmo objeto”.

Tal opinião não é unânime, notadamente quando se considera o posicionamento de Raquel Pinto e Luiz Fernando Garzon (2014, p. 6) quando sustentam que, de modo geral, na prática, o TAC aparece como um instrumento

eminentemente reativo de tratamento de conflitos, que é acionado pelos órgãos legitimados quando um problema ou dano já ocorreu. Dizem os autores que ele, assim, acaba, na maioria das vezes, buscando o ajuste de conduta dos causadores de danos ambientais já ocorridos, se valendo supostamente do princípio da prevenção no sentido de evitar que esses danos ocorram novamente. Como uma alternativa eficaz em busca da proteção ambiental sugere:

Porém, acreditamos que a maneira mais correta de se conceber e utilizar o princípio da prevenção é evitar o dano antes que o mesmo aconteça. A melhor forma de trabalhar esse princípio é haver, por parte dos órgãos públicos competentes, uma maior fiscalização das atividades potencialmente causadoras de impactos sociais e ambientais negativos, bem como haver um processo de licenciamento ambiental que seja mais representativo publicamente, mais transparente, participativo e menos consultivo (ou meramente pautado em uma simples comunicação pública), envolvendo estudos menos tecnicistas que trouxessem para a análise as dinâmicas políticas e sociais em torno das quais o licenciamento se estabelece.

Todavia, conforme sustentado no tópico primeiro, as ações estatais parecem caminhar na contramão do que estabelece a Constituição Federal de 1988 no que diz respeito a esta tarefa, inclusive quando se pensa os efeitos práticos que surgem de um Termo de Ajustamento de Conduta. Sobre essa assertiva, os autores supramencionados aduzem que a grande limitação de formulação de TACs repressivos é exatamente a falta de mecanismos de controle do seu cumprimento. Para melhor elucidação, transcreve-se:

Na análise documental – por amostragem – de termos de ajustamento celebrados, pode-se verificar uma tendência – bem recente – que vem se firmando de, cada vez mais, serem realizados TACs abarcando planejamentos e ações mais globais do que pontuais e mais preventivas do que meramente repressivas, o que representa um avanço na proteção ambiental, sobretudo porque na atuação meramente pontual os instrumentos podem ter efetividade jurídica mas nenhuma efetividade ecológica. Isso tudo, em suma, mostra que, com muita frequência, o principal fator que leva à não celebração de TACs é basicamente a ausência do Estado, a falta de implementação de mecanismos de controle e a ausência de efetividade na prevenção e na repressão (PINTO E GARZON, 2014, p. 9).

A partir dessas assertivas, o Ministério Público Federal, Ministério Público de São Paulo, Ministério Público do Acre, e Ministério Público do Pará, formularam uma cartilha que orienta uma boa formulação de um TAC eficaz, especialmente no que diz respeito ao seu escopo preventivo. Segundo os integrantes da pesquisa, são esses os requisitos:

1- O TAC deve conter perfeita determinação dos figurantes, especialmente para evitar dificuldades de identificação e localização dos compromissários no momento oportuno de chamamento para comprovação do cumprimento das obrigações ou da execução.

2- O objeto do ajuste deve ser líquido, certo, determinado, lícito, fática e juridicamente possível, para evitar invalidação ou suspensão de exigibilidade de uma ou de todas as cláusulas obrigacionais do ajuste e para viabilizar a execução em caso de inadimplemento.

3- O termo deve conter perfeita identificação das obrigações pactuadas: a cláusula obrigacional de indenizar deve ter o valor quantificado, o tempo, o local e a forma de pagamento, bem como a destinação do valor; a de entregar coisa, a individuação precisa desta, o tempo, o local e a forma de entrega, e o destinatário do bem; as de fazer e não fazer deve ter, além do resultado que se visa obter, o tempo, o local e o modo de cumprimento bem especificados, assim como os padrões de execução de obras ou atividades, que, em casos complexos, podem constar em planos ou projetos apartados, mas que serão parte integrante do compromisso de ajustamento. •Diante da divergência de fundamentos a embasar a restauração e a compensação, a estipulação de obrigações de fazer e não fazer no TAC é cabível quando houver ilícito e/ou dano efetivo ou potencial a interesse transindividual, e a estipulação de obrigações de dar e indenizar é cabível – isolada ou cumulativamente com as obrigações de fazer e não fazer, conforme o caso – quando houver dano material total ou parcialmente irreversível e/ou dano extrapatrimonial.

4- É importante que o compromisso de ajustamento fixe e explicita adequadamente as consequências do inadimplemento das obrigações pactuadas, tais como a execução específica, a possibilidade de impedimento do exercício de atividade, a incidência de multa, cláusula penal, improbidade administrativa, responsabilidade penal, improbidade processual.

5- Como a cláusula penal constitui uma pré-fixação das perdas e danos e substitui a obrigação principal, sua fixação é adequada somente para inadimplemento de obrigações de dar, pois a de indenizar já tem valor determinado e, em se tratando de direitos transindividuais indisponíveis, é inadmissível a conversão pura e simples das obrigações de fazer e não fazer em perdas e danos, que devem ser resolvidas através da busca da tutela específica ou do resultado prático equivalente.

6- É adequado que o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer seja resguardado através de cominação de multa periódica e outras medidas coercitivas ou sub-rogatórias como busca e apreensão, impedimento de atividade nociva, remoção de pessoas ou coisas, desfazimento de obra, etc. Mostra-se de todo conveniente que essas cominações sejam fixadas em parágrafo para cada cláusula obrigacional, já que a relevância e a valoração de cada obrigação são diferenciadas. •Como a multa cominatória deve ser fixada de modo a permitir a compreensão de sua incidência quando do descumprimento da(s) obrigação (ões), para as obrigações de não fazer, em que geralmente é impossível a aferição diária do descumprimento, mostra-se mais adequada a estipulação de multa por evento ou por fato infringente, em valor mais alto que o custo da obrigação principal, para estimular o devedor ao atendimento da obrigação original. Já para as obrigações de fazer e de dar pode ser fixada multa por tempo de atraso, devendo ser previstos matéria ambiental. Para evitar dúvidas em caso de execução da multa, deve o compromisso de ajustamento já estipular o índice monetário e de correção da multa e definir a destinação dos valores que eventualmente serão recolhidos, se o valor da multa será o mesmo em caso de inadimplemento parcial ou integral da obrigação e se a multa aplica-se de forma individualizada ou conjunta quando houver mais de um compromissário.

7-Relevante também que nos compromissos de ajustamento seja dada transparência ao procedimento a ser seguido em caso de execução, pelo que é recomendável que no termo conste cláusula esclarecendo que o compromisso de ajustamento constitui título executivo extrajudicial. Quando

pretendida sua homologação judicial, deve constar expressamente que o acordo será levado à homologação para acrescentar-lhe eficácia de título judicial para todos os fins de direito, tendo em vista os regimes diferenciados das execuções de título judicial e de título extrajudicial. A inclusão da tutela de interesses individuais homogêneos nos TACs ambientais através de obrigações líquidas mostra-se importante, como garantia mínima para as vítimas, porque a solução consensual, ao fim e ao cabo, é mais célere que a solução tardia obtida em litígio judicial. Para otimizar a negociação do TAC, os ilícitos ou danos ambientais, sua extensão, impactos, a forma de reparação, assim como a amplitude do ajuste e das cláusulas obrigacionais e acessórias devem restar plenamente esclarecidos nas fases da negociação e da celebração do TAC (grifo nosso).

É salutar, portanto, que o TAC se baseie em premissas sólidas, para, a partir daí, ser um instrumento de enfrentamento preventivo a danos ambientais. De toda sorte, pode-se compreender que, se ajustado, existe a possibilidade de se pensar neste instrumento como forma preventiva de tutelar o meio ambiente, primeiro porque foge da morosidade do Poder Judiciário, e segundo porque ele pode atuar de modo em que o dano sequer venha a ocorrer.

O pensamento sustentado é de suma importância em tempos atuais, em que a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao meio ambiente, ainda luta para solidificar a sua essência, ainda mais sob as ameaças de Projetos de Lei a exemplo da nº 2729/2004.

CONCLUSÃO

Variáveis como o crescimento econômico a qualquer custo, o aumento populacional, os interesses particulares, e o consumo exagerado, consolidam a concepção antropocêntrica e a ausência de comprometimento do homem em relação à preservação e manutenção do ambiente.

A partir disso, parte da humanidade vem se dando conta que o patrimônio ambiental está ameaçado e que deve haver uma modificação na forma como o homem interage com a natureza que o cerca.

Na baila destas alegações, sustenta-se que a política sobre meio ambiente no Brasil está em decadência. Para sustentar esta informação a autora utiliza-se do orçamento destinado em 2018 às áreas ambientais, de onde pode-se depreender que,

realmente, a proteção ambiental recebeu menos incentivos financeiros do que dos anos passados.

Como já mencionado alhures, no Brasil as políticas públicas de gestão e sustentabilidade ambiental seguem primeiramente as normativas da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), que fixa diretrizes para o desenvolvimento das políticas ambientais públicas federais em seu Capítulo VI, Artigo 225. Estabelece ainda além deste artigo, outras diretrizes complementares para questões ambientais nos Artigos 5º, 23, 24, 129, 170, 174, 187, 186 e 220.

A Política Nacional de Meio ambiente (PNMA) regida pela Lei nº 6.938/81 (alterada pela Lei nº 7.804/89), embasadas nos incisos VI e VII do Art. 23 e no Art. 225 da Constituição Federal (1988), objetiva preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental do país através do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

No fim das contas, em termos gerais, à Política Nacional do Meio Ambiente cabe, portanto, aos instrumentos de políticas públicas ambientais a finalidade precípua de conduzir o cumprimento das estratégias econômicas e preservação dos recursos ambientais de acordo com as diretrizes da Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

É indubitável que o Ministério Público, no alcance de suas prerrogativas institucionais, ganha singular destaque em meio a todo este sistema integrado rumo a proteção do meio ambiente, sendo que, dentre outros mecanismos, tem legitimidade para utilizar-se do Termo de Ajustamento de Conduta.

É salutar, contudo, que o TAC se baseie em premissas sólidas, para, a partir daí, ser um instrumento de enfrentamento preventivo a danos ambientais. De toda sorte, pode-se compreender que, se ajustado, existe a possibilidade de se pensar neste instrumento como forma preventiva de tutelar o meio ambiente, primeiro porque foge da morosidade do Poder Judiciário, e segundo porque ele pode atuar de modo em que o dano sequer venha a ocorrer.

O pensamento sustentado é de suma importância em tempos atuais, em que a Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao meio ambiente, ainda luta para

solidificar a sua essência, ainda mais sob as ameaças de Projetos de Lei a exemplo da nº 3729/2004.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Vanessa. **O número de um Brasil que “cospe no prato” do meio ambiente, 2018**. Disponível em: <<https://exame.abril.com.br/brasil/os-numeros-de-um-brasil-que-cospe-no-prato-do-meio-ambiente/>>. Acesso em 05 de setembro de 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos. **O meio Ambiente na Constituição Federal de 1988**. 2008. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Eletrônico da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 160º da Independência e 93º da República.

BRASIL, **Decreto Lei nº 4.717**, 29 de junho de 1965. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 29 de junho de 1965; 144º da Independência e 77º da República.

BRASIL, **Decreto Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, em 24 de julho de 1985; 164º da Independência e 97º da República.

BRASIL. **Lei nº 7.804**, de julho de 1989. Diário Eletrônico da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 168º da Independência e 101º da República.

BRASIL, **Decreto Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 13 de julho de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

BRASIL, **Decreto Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 11 de setembro de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

BRASIL. **Decreto Lei nº 8.625/1993**, de 12 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, 12 de fevereiro de 1993, 172º da Independência e 105º da República.

BRASIL, **Decreto Lei nº 99274**, de 06 de junho de 1990. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 06 de junho de 1990; 169º da Independência e 102º da República.

BRASIL, **Instituto Nacional de Pesquisas Especiais. Ministério da Ciência, Tecnologia, e Inovações de Comunicação**. Metade da Amazônia sem proteção

tem 81% das queimadas, 2019. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/sem-protecao-legal-metade-da-amazonia-tem-81-das-queimadas/>>. Acesso em 07 de novembro de 2019.

BRASIL, **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, 2017. Disponível em: <www.mpf.mp.br/pgr/documentos/NT620174CCRGTEPL3729.pdf>. Acesso no dia 5 de setembro de 2019.

BRASÍLIA, **Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3729/2004**, de 08 de junho de 2004. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>>. Acesso em 07 de novembro de 2019.

BRASÍLIA, **Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 179**, de 26 de julho de 2017. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-179.pdf>>. Acesso em 07 de novembro de 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <<https://www.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502943/000991834.pdf.sequencia=1>>. Acessado em: 12 outubro. 2019.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. Editora Cultrix: São Paulo, 2006.

CAPPELLI, Sílvia. **Atuação Extrajudicial do Ministério Público**. Revista do Ministério Público, n. 46, 2002, p. 230-260.

COMPARATO, Fábio Konder. **O papel do juiz na efetivação dos direitos humanos**. In Associação Juízes para a Democracia. Direitos Humanos. Visões Contemporâneas. São Paulo, 2001.

DIDIER Jr, Fredie. ZANETI Jr, Hermes. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. 2016.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1ª edição. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Direitos Difusos e Coletivos I: **Teoria geral do processo coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOLDBLATT, David. **Teoria Social e Ambiente**. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do Ministério Público**. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2013, p. 82-83; MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Participação, processo civil e defesa do meio ambiente. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

GREENPEACE, WWF BRASIL. **Em meio ambiente: um balanço de década e perspectiva**. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/os-numeros-de-um-brasil-que-cospe-no-prato-do-meio-ambiente>. Acesso em 05 de setembro de 2019.

HAYASHI, Carmino; SILVA, Leonardo Henrique de Almeida e. **A gestão ambiental e sustentabilidade no Brasil**. Periódico Eletrônico Fórum Ambiental da Alta Paulista, v.11, n.7, p. 37-51, 2015 a.

MAZZILLI, Hugo Nigro, op. cit., p. 85-86; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores* (Lei 7.347/85 e legislação complementar). São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2016

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2015.

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. 2005. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=OYvjVs f3b0C&pg=PA37&lpg=PA37&dq=Mesmo+com+o+processo+de+emancipa%C3%A7%C3%A3o+pol%C3%ADtica,+as+elites+permanecem+pensando+eme>>. Acesso em 23 de dezembro de 2018

OST, François. **A natureza à margem da lei**. Lisboa: Instituto Piaget, 2005.

PINTO, Raquel; Garzon, Luiz Fernando. Negociação e acordo ambiental: **o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/pt-br>. Acesso em 12 de setembro de 2019.

PINZETTA, Odete. Manual Básico do Promotor de Justiça do Meio Ambiente: **atividade extrajudicial**. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

PIKETTY, Thomas. **1% mais ricos de toda renda no Brasil**, 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/1-mais-ricos-concentram-28-de-toda-a-renda-no-brasil-diz-estudo.ghtml>>. Acesso em 05 de setembro de 2019.

SANTOS, B.; AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. (org.) Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Antônio da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

STF. **Habeas corpus 102.439. Relatordo HC nº 112372 do superior tribunal de justiça. 11/12/2012.** Jus brasil. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doctp=tp&docid=3396639>>. Acesso em 7 de novembro de 2019.

VIEGAS, Eduardo **Coral. TAC permite solução célere tanto para o degradador quanto para o meio ambiente.** 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jan-27/ambiente-juridico-tac-permite-solucao-celere-degradador-meio-ambiente>>. Acesso em 12 de setembro de 2019.