UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO

MARIA CRISTINA BOTTIZZO DE FARIAS

A EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS EXTRAPROCESSUAIS NA TUTELA DO BEM AMBIENTAL: COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Porto Alegre
2015

MARIA CRISTINA BOTTIZZO DE FARIAS

A EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS EXTRAPROCESSUAIS NA TUTELA DO BEM AMBIENTAL: COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental, pelo programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Professor Paulo da Silva Cirne

Porto Alegre

2015

MARIA CRISTINA BOTTIZZO DE FARIAS

A EFICÁCIA DOS INSTRUMENTOS EXTRAPROCESSUAIS NA TUTELA DO BEM AMBIENTAL: COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Ambiental, pelo programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Aprovado em _ de _____ de 2015.

Banca Examinadora:

_____

Professor Paulo da Silva Cirne – Orientador

_____

Porto Alegre

2015

RESUMO

O presente trabalho versa sobre a incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro de instrumentos que objetivam a tutela dos interesses coletivos e difusos, direcionando o olhar para sua importância na proteção do bem ambiental. Relata a evolução do entendimento jurídico no sentido de uma nova concepção dos direitos humanos fundamentais e a necessidade de conferir proteção adequada aos direitos difusos. Aborda a evolução dos instrumentos de tutela coletiva. Identifica a dificuldade de solução dos litígios ambientais pela prestação jurisdicional clássica, de acordo com os sistemas processuais tradicionais. Constata o alto grau de complexidade que envolve o exame da matéria ambiental e a necessidade de domínio de conhecimentos interdisciplinares para seu exame, além da exigência de respostas rápidas e medidas urgentes para prevenir, estancar e recuperar com rapidez os danos ao meio ambiente. Identifica a tendência da desjudicialização desses conflitos, com a utilização de métodos céleres, eficazes e seguros juridicamente para a solução das controvérsias. Discute a importância da construção consensual negociada inerente aos compromissos de ajustamento de conduta ambiental, dentro dos limites legais, e sua capacidade de promover a efetiva proteção aos bens ambientais tutelados. Identifica maior efetividade nos resultados obtidos através de termos de ajustamento de conduta, em relação aos decorrentes de ações civis públicas. Refere questões práticas inerentes à formalização dos termos de ajustamento de conduta e apresenta dados que demonstram seu incremento no nosso País.

Palavras chave: Bem Ambiental. Interesses Difusos e Coletivos. Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. Desjudicialização.

ABSTRACT

This work concerns the incorporation of instruments which aim the protection of collective and diffuse interests to the Brazilian legal system, contemplating its importance for the protection of the environmental well-being. It relates the evolution of the legal understanding in the sense of a new conception of fundamental human rights as well as the need of granting proper protection to diffuse rights. Moreover, it tackles the evolution of instruments of collective protection. It also identifies the difficulty for the solution of environmental litigation by the typical jurisdictional provision, according to the traditional procedural systems. It verifies the high level of complexity which involves the examination of the environmental matter and the need for the mastery of interdisciplinary knowledge for its appreciation, besides the demand for prompt responses as well as for urgent measures in order to readily prevent, halt, and recover the damage to the environment. In addition, it identifies a trend for the deformalization of the law in such conflicts, with the use of quick, efficient, and legally secure methods for the solution of disputes. It debates the importance of the negotiated consensual construction inherent to the commitment to the adjustment of environmental conduct, within the legal boundaries, as well as its capacity of promoting the effective preservation of the protection environmental assets. What's more, it ascertains a greater effectivity in the results obtained through conduct adjustment agreements, in relation to the ones resulting from civil class claims. Lastly, it denotes practical issues inherent to the formalization of the terms of adjustment of conduct and presents data which demonstrate its advancement in our country.

Keywords:.Coletive and difuses interest. Commitment to the adjustment of environmental conduct. Environmental law. Deformalization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 6
2 A MODERNIDADE DA SOCIEDADE COMPLEXA 9
2.1 O DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL 12
2.2 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO ACESSO A JUSTIÇA NA TUTELA COLETIVA 16
2.3 LIMITAÇÕES DO PROCESSO JUDICIAL NA TUTELA COLETIVA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL 17
2.4 AÇÃO POPULAR 18
2.5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA 20
2.6 OUTROS MEIOS PROCESSUAIS DE TUTELA AMBIENTAL 21
3 TÉCNICAS EXTRAPROCESSUAIS NA TUTELA DO BEM AMBIENTAL 23
3.1 O INQUÉRITO CIVIL 23
3.2 COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 28
3.2.1 Natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta 30
3.2.2 Finalidade do compromisso do ajustamento de conduta 32
3.2.3 O compromisso de ajustamento de conduta como tutela preventiva 33
3.2.4 Legitimidade para celebrar o compromisso de ajustamento de conduta 35
3.2.5 Objeto e Limites do ajustamento de conduta 38
3.2.6 Aspectos Formais da Celebração do Ajuste 42
3.3 EFICÁCIA DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO 47
3.4 OS COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA ÁREA AMBIENTAL 49
3.5 OBRIGAÇÕES NOS COMPROMISSOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 51
3.6 COMINAÇÕES EM COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA 54
3.7 O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS CRIMES AMBIENTAIS 55

3.8 A EVOLUÇÃO NA CELEBRAÇÃO DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....57
4 CONCLUSÃO 61
REFERÊNCIAS.....64

1 INTRODUÇÃO

A modernidade estabelecida pelo pensamento liberal concebeu o Estado de Direito assentado em três pilares: a separação dos poderes, a igualdade de todos perante a lei e a proteção dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo.

Inicialmente eram considerados como direitos e garantias fundamentais do indivíduo os direitos à liberdade, à propriedade, e direitos políticos.

Posteriormente, com a configuração do Estado de Direito Social, ganharam relevância os direitos trabalhistas, a saúde, a educação, a previdência, a assistência social, dentre outros.

No entanto, o desenvolvimento social, econômico e tecnológico do século XX tornou a sociedade muito mais complexa e especializada. A globalização econômica, o desenvolvimento da energia nuclear, o uso intenso das fontes de energia e de recursos naturais, a cultura de consumo desenfreado, as relações massificadas que produziram enormes desigualdades entre as partes, os contratos de adesão, entre outros exemplos, mudaram vertiginosamente as necessidades de proteção advindas desta complexidade.

As demandas da sociedade passaram a exigir a positivação de novos direitos humanos fundamentais: os direitos à paz, à preservação da humanidade, através de um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, ao patrimônio cultural da humanidade, à informação, à proteção do consumidor, da ordem econômica, proteção às massas, exemplificados nas relações de consumo, enfim os direitos denominados direitos difusos [1].

Tantas transformações acarretaram uma inevitável incapacidade de respostas rápidas do direito, e apesar da crescente produção legislativa, os inúmeros direitos positivados - neste trabalho enfocados na perspectiva de proteção ao meio ambiente -, estão sendo constantemente desrespeitados e os instrumentos tradicionais do sistema jurídico brasileiro não tem sido suficientes para garantir-lhes efetividade.

---

[1] Segundo Mazzilli os direitos difusos "*...compreendem grupos menos determinados de pessoas entre as quais inexiste vínculo jurídico ou fático preciso. São como um feixe ou conjunto de interesses individuais, de objeto indivisível, compartilhado por pessoas indetermináveis, que se encontram unidas por situação de fato conexas".* MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 7. ed. São Paulo: RT, 1993.

Ainda é, para muitos, de difícil compreensão a proteção jurídica de interesses que outrora, por falta de titular e de mais precisa delimitação, dela não dispunham.[2]

O processo civil brasileiro está fundado em conceitos que foram concebidos para disciplinar relações individuais, de nítido caráter patrimonial, ou seja, as relações de direito privado tradicionais.

A tutela das relações jurídicas que se caracterizam por sua dimensão coletiva e sua extrapatrimonialidade não encontraram guarida em nosso sistema processual.

No caso do *bem ambiental*, bem jurídico de natureza material ou imaterial, de uso comum do povo, de natureza difusa e cuja titularidade é indeterminada, não há possibilidade de se utilizar com a almejada eficácia, o sistema individualista do Código de Processo Civil.

As Leis da Ação Civil Pública e o Código de Defesa do Consumidor foram importantíssimos para a tutela coletiva, porém não conseguem em todas as situações ligar os circuitos necessários para o provimento jurisdicional requerido[3].

Soma-se também, ao rol de dificuldades no processo judicial para assegurar efetividade à tutela ao meio ambiente, o tempo demasiado de tramitação dos processos em nossos tribunais e a limitação do sistema frente à intensa interdisciplinariedade que a matéria ambiental requer.

Diante de uma sociedade contemporânea cada vez mais complexa é natural o surgimento de dificuldades decorrentes das inúmeras interfaces do direito com a política, economia, e novas tecnologias, sendo fundamental a busca de métodos alternativos na solução de conflitos.

Conforme Mauro Capelletti[4]:

> No enfoque moderno do direito, e da interpretação jurídica, aliás, em geral com a teoria moderna da hermenêutica: a interpretação sempre deixa algum espaço para opções e, portanto responsabilidade(...). Devemos estar conscientes de nossa responsabilidade; é nosso dever contribuir para fazer com que o Direito e os remédios legais reflitam as necessidades problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente a de desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais sempre que sejam demasiado caros, lentos e inacessíveis ao

---

2 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 25.

3 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 45.

4 Trecho da palestra de Mauro Cappelletti na palestra sobre " Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça", proferida na abertura do Simpósio Jurídico W.G. Hart, sobre a "Justiça e suas Alternativas", realizado em Londres, em 07.09.1992, traduzida do inglês por J. C. Barbosa Moreira.

> povo; daí o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações socias em ritmo de velocidade sem precedente.

Neste tema tão complexo, o presente trabalho pretende examinar as peculiaridades da tutela do bem ambiental, diante das limitações do processo tradicional brasileiro, a utilização das técnicas extraprocessuais e em que medida elas poderão ser uma alternativa ao processo tradicional, bem como a possibilidade de complementariedade das vias processuais e extraprocessuais na tutela ambiental.

2 A MODERNIDADE DA SOCIEDADE COMPLEXA

A positivação dos direitos difusos e a previsão de instrumentos para sua tutela jurídica são consequências diretas da evolução e crescente complexidade da sociedade moderna. Conforme Alexandre Gavronski[5], conhecer esta evolução permitirá melhor compreender as dificuldades enfrentadas na garantia de efetividade desses direitos.

Com o surgimento da sociedade moderna, o direito natural foi perdendo espaço, havendo a necessidade do surgimento do direito positivo, um direito escrito pelos representantes do povo, fundamentado e limitado pelas soberanas Constituições.

O pensamento liberal passou a dominar e o lucro, antes tido como pecado, passou a ser incentivado. O Estado de Direito, como referido acima, foi concebido com: separação de poderes, igualdade de todos frente à lei, e a proteção dos direitos e garantias fundamentais dos indivíduos perante o Estado, inicialmente envolvendo a ideia de respeito à liberdade, igualdade, direitos civis e direitos políticos.

Posteriormente, na busca de um Estado Social atento ao direito à saúde, à educação, à previdência surgiram os direitos econômicos, sociais e culturais.

Conforme Gavronski[6]:

> Tais direitos, embora passíveis de titularidade individual, como demonstram as inúmeras demandas trabalhistas clássicas ou as hoje usuais ações destinadas a obrigar o estado a custear tratamento de saúde ou fornecer determinados medicamentos, foram assumindo, com a evolução da sociedade, um nítido contorno coletivo, sendo titularizados, ora por um grupo, categoria ou classe de pessoas (salubridade em locais de trabalho) e defendidos por entes associativos criados para esse fim (os sindicatos), ora de maneira difusa por toda a sociedade(direito à manutenção de escolas e hospitais públicos que asseguram saúde e educação à população em geral).

No século XX, com a sociedade cada vez mais complexa, os desenvolvimentos social, econômico e tecnológico em crescimento desenfreado, trouxeram conflitos e injustiças decorrentes do modelo socioeconômico adotado.

---

5 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 41.

6 Ibidem, p. 43.

Isso obrigou o surgimento de uma significativa evolução do conceito dos direitos humanos fundamentais e posterior positivação deles.

As demandas da sociedade, frente às novas realidades, são constantemente confrontadas com o contexto legal vigente, o qual precisa ser atualizado para enfrentar as transformações sociais, exigindo novas positivações.

Como exemplo, vale referir o desenvolvimento da energia nuclear com a ameaça de destruição total do planeta, o processo de globalização econômica, o capitalismo internacional, com uso intenso e desmedido das fontes de recursos naturais e destruição ambiental, que colocam em risco toda a humanidade.

Aliado ao anteriormente exposto, destacamos também a cultura de consumo desenfreado e as relações massificadas que impuseram uma crescente desigualdade econômica entre as partes com adoção de contratos de adesão. Esses são singelos exemplos de realidades não imagináveis e, portanto, não positivadas até então.

Conforme Gavronski[7], dessa nova realidade surgiram novos anseios e novas demandas da sociedade culminando na positivação de novos direitos humanos fundamentais, ditos de terceira geração: os direitos difusos (titularizados por uma população indeterminável e dispersa) à paz, a um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, ao patrimônio cultural da humanidade, à informação, à proteção do consumidor e da ordem econômica, dentre outros.

O direito, no intento de acompanhar a crescente complexidade social, promoveu uma verdadeira inflação legislativa, chamando o Estado para si a responsabilidade de intervir para evitar as desigualdades surgidas. Isso porque a economia, a política e a ciência vêm desenvolvendo cada uma de modo autônomo seus próprios códigos, critérios e regras, nem sempre de forma harmônica com os jurídicos.

O desenvolvimento das tecnologias, das telecomunicações e dos transportes nos trouxe a globalização que, conforme José Eduardo Faria[8]:

> É um fenômeno complexo e multifacetado, integrando mercados em velocidade avassaladora e propiciando uma intensificação da circulação de bens, serviços, tecnologias, capitais, culturas e informações em escala planetária, (...) a globalização provocou a desconcentração, a

[7] GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 44.

[8] FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 7.

> descentralização e a fragmentação do poder. Debilitou a capacidade de taxação e regulamentação dos governos. Mudou o perfil e a escala dos conflitos. Tornou crescentemente ineficazes as normas e mecanismos processuais tradicionalmente utilizados pelo direito positivo para dirimí-los.

Na realidade, sabemos que os direitos positivados, no que concerne ao Direito Ambiental Brasileiro, apesar da crescente legiferação material e processual existentes, são frequentemente violados e os instrumentos tradicionais do sistema jurídico, não tem sido suficiente para protegê-los efetivamente.

No nosso sistema jurídico, a centralização proposta pelo Estado indica preferencialmente o processo judicial como meio de solucionar as controvérsias, colocando em segundo plano as regulações viabilizadas pelas técnicas extraprocessuais.

No entanto, a necessidade de proteção ao ambiente em que vivemos exige respostas muito rápidas frente aos conflitos apresentados. Infelizmente não é o que ocorre em nosso sistema, onde, invariavelmente, tais respostas, por envolverem uma gama de conhecimentos técnicos que vão muito além dos conhecimentos jurídicos, aliadas ao grande volume de trabalho existente nos tribunais brasileiros, acabam demandando, na grande maioria das vezes, um tempo de resposta nefasto para a efetiva proteção ambiental.

O presente trabalho tem como objetivo verificar em que medida as técnicas extraprocessuais previstas ou implícitas no ordenamento jurídico brasileiro de tutela coletiva são realmente efetivas na proteção dos interesses difusos e coletivos e em que momento estas técnicas oferecem-se como alternativas ao processo judicial.

Conforme veremos adiante, ainda encontramos dificuldades dentro do sistema processual pátrio, detentor de uma visão individualista do processo no que se refere à legitimidade e à coisa julgada. O tempo demasiado de duração dos processos e a interdisciplinariedade acentuada nos interesses do meio ambiente, que exigem conhecimentos técnicos não dominados pelos integrantes do Judiciário, são alguns dos elementos que afetam sobremaneira a proteção ao meio ambiente.

2.1 O DIREITO AMBIENTAL NO BRASIL

Importante, para melhor objetivação de nosso trabalho, fazermos um relato, sem intenção de esgotar o tema, sobre o panorama da proteção ambiental em nosso país.

No Brasil, no século XX, surgiram uma série de diplomas legais, mostrando preocupação com a conservação e proteção aos bens da natureza como um todo. Conforme Ann Helen Wainer[9], na década de trinta surgiram, dentre outros, o Código Florestal (Decreto 23.793/34), o Código da Caça (Decreto 24.645/34), o Código de Águas (Decreto 24.634/34). Nos anos sessenta, foram editadas leis de extrema importância, senão vejamos: a Lei 4132/62, que define hipóteses de desapropriação de terras por interesse social, incluindo os casos de proteção de solo, preservação de cursos e mananciais de água e proteção de reservas florestais; o Decreto 55795/65, que estabelecia a festa da árvore, com a intenção de instituir a cultura da preservação florestal; o Código da Caça, instituído pela Lei 5197/67, ainda em vigor, e o Código Florestal de 1965 que vigorou até o ano de 2012.

Em 1981 surgiu a lei federal de nº 6938 de 31/08/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente.

Akaoui[10]afirmou que a respeito desse diploma legal:

> ...um dos mais notáveis diplomas ambientais já vistos.Inovador e corajoso, o referido compêndio legal teve o mérito de abarcar questões de ordem civil, processual, penal e administrativa que foram o start de uma nova realidade na defesa ambiental, conceituando meio ambiente, poluição, poluidor e outros termos de importância para a correta verificação da amplitude dessa tutela, posicionando-se positivamente quanto à responsabilidade ambiental do degradador, impondo sanções administrativas e penais independentemente das de natureza civil entre outros avanços.

A referida Política Nacional do Meio Ambiente veio com o objetivo maior, conforme seu artigo 2º[11], de garantir uma qualidade ambiental que permitisse o

---

9 WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira** - Subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

10 AKAOUI. Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 28.

11 BRASIL. **Lei nº 6938/81, de 31 de agosto de 1981.** Artigo 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 socioeconômico, 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.

desenvolvimento socioeconômico, sem descurar da proteção da dignidade da vida humana.

Mas sem sombra de dúvida foi a Carta Magna de 1988 que, conforme Akaoui[12],

> Fixou o Brasil como o país que contém a mais complexa e avançada tutela constitucional do meio ambiente, servindo de exemplo a todos os demais países do mundo, que se curvaram à sabedoria do constituinte brasileiro em trazer para o plano seguro da Constituição Federal matéria de relevância vital a uma nação.

A Constituição Federal de 1988, segundo Sarlet[13], "*sedimentou e positivou os alicerces normativos de um constitucionalismo ecológico, atribuindo ao direito ao ambiente o status de direito fundamental, em sentido formal e material, orientado pelo princípio da solidariedade. A dimensão da tutela conferida ao meio ambiente onde há o reconhecimento que somente por meio de equilíbrio ecológico é possível ter uma sadia qualidade de vida, objetivo almejado pela dignidade da pessoa humana."* Muitos doutrinadores afirmam que a CF/88, ao inserir a proteção ambiental no patamar dos direitos fundamentais, elevou o Brasil a um Estado Socioambiental de Direito de Direito.

Tal expressão cunhada pela doutrina no dizer de Akaoui[14], tem direta ligação com a noção de desenvolvimento sustentável, lembrando que Fertenseifer e Sarlet já alertavam:

---

12 AKAOUI. Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 28.

13 SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: (estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente). São Paulo: RT, 2011. p. 38.

14 AKAOUI. Op. cit., p. 32.

> Em regra a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima etc.) caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo a vida das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade.

Restou assim, tutelado o bem de natureza ambiental, conforme o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira:

> Todos tem 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.

Pode-se depreender dessa forma que o conceito de meio ambiente recepcionado pela Constituição Federal foi o já preceituado pela Lei 6938/81, Política Nacional do Meio Ambiente, que em seu artigo 3º, I,[15], pela sua abrangência, engloba todos os tipos de meio ambiente, o natural, o cultural, o artificial e o do trabalho.

Verifica-se aqui o surgimento da proteção aos bens difusos, posto que o bem ambiental, material ou imaterial, "*bem de uso comum do povo, pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem essencial à qualidade de vida*", conforme Fiorillo[16].

Até então, no Brasil, o arcabouço jurídico se baseava em dois tipos de bens, ou seja, bens particulares e bens públicos.

Ainda conforme Fiorillo,[17]:

> Com o advento da Constituição Federal de 1988, nosso sistema de direito positivo traduziu a necessidade de orientar um novo subsistema jurídico orientado para a realidade do século XXI, tendo como pressuposto a moderna sociedade de massas dentro de um contexto de tutela de direitos e interesses adaptados às necessidades principalmente transindividuais.

Este novo bem foi melhor conceituado com o advento do Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078/1990, em seu artigo 81, parágrafo único, inciso I:

---

15 BRASIL. **Lei nº 6938/81, de 31 de agosto de 1981.** Política Nacional do Meio Ambiente. Artigo 3º: Para fins previstos nesta Lei, entende-se por: I- meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

16 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 52.

17 Ibidem, p. 52.

> A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
> I- Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisíveis, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

No Código de Defesa do Consumidor comentado, Nunes Júnior, e Yolanda de Mattos [18], discorrem sobre o tema:

> Os interesses difusos não podem ser atribuídos a este ou aquele sujeito especificamente, mas a todo um grupamento não delimitado de indivíduos, os quais são ligados por uma circunstância de fato(uma propaganda enganosa, um dano ao meio ambiente, um serviço público prestado de maneira ineficiente etc.). Assim, a lesão a um interesse dessa natureza não pode ser questionado judicialmente por um único indivíduo atingido, já que tal interesse não pertence a ele isoladamente e não pode ser fracionado entre os componentes da coletividade atingida.

O bem ambiental indivisível não pertence, portanto, ao patrimônio público ou particular, recaindo a sua titularidade sobre pessoas indeterminadas.

Neste novo panorama passamos então a ter proteção jurídica a interesses que não possuem um titular definido.

Segundo Gavronski[19], a crescente diversidade de situações merecedoras de disciplina legislativa levou o legislador ao uso de leis mais genéricas, adotando também uma descrição menos detalhada dos direitos, passando-se a assegurar proteção jurídica a interesses que outrora, por falta de titular ou de mais precisa delimitação, dela não dispunham. Isto obrigou os juristas a realizarem profundas revisões na teoria e prática da hermenêutica moderna, bem como ampliou a liberdade do intérprete no processo de concretização e criação do Direito.

Diante de toda esta complexidade da sociedade contemporânea, a proteção a um direito difuso, sem titular definido, como o meio ambiente, ainda hoje é de difícil compreensão. A visão antropocêntrica da sociedade, que entende estar a natureza a serviço do homem, ainda prevalece. Aliado a isso, o Direito Ambiental não consegue fazer sozinho a proteção a que se destina, pois depende de conhecimentos técnicos e científicos alheios ao Direito. Isso complica sobremaneira as decisões judiciais, uma vez que há de se entender que um magistrado necessita cercar-se de outras áreas de conhecimento para embasar seus julgados. Aliado a estas questões, é fato

---

[18] NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; MATOS, Yolanda Alves Pinto Serrano de. **Código de defesa do consumidor interpretado.** 5. ed. São Paulo: Verbatim, 2011. p. 329.

[19] GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 25.

notório a enorme morosidade da Justiça Brasileira. A proteção do meio ambiente necessita de celeridade pois, quanto maior o dano, mais difícil sua recuperação.

2.2 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO ACESSO A JUSTIÇA NA TUTELA COLETIVA

A Constituição Federal Brasileira assegurou proteção quando da ameaça de lesão a direito, tanto individual quanto coletivo, conforme artigo 5º, inciso XXXV[20].

Segundo Gavronski[21],

> Assegurou-se, então, ampla proteção contra a ameaça à direito, não apenas contra a lesão, fosse ela individual ou coletiva, neste último caso devido à supressão da restrição antes constante[22].Dessarte, a proteção não mais se resumia a uma perspectiva repressiva ou reparatória, passando a abranger também e necessariamente a prevenção, e abria-se importante espaço para a tutela coletiva.

Ainda, segundo o autor, esta alteração colocou o Brasil, mesmo que tardiamente, na mesma linha de outros países que já há décadas construíam ordenamentos visando o *movimento de acesso à justiça.*

Bobbio, em sua obra *A era dos direitos*[23]*,*

> Afirmava que o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto de justifica-los, mas o de protegê-los. Trata-se de um problema não filosófico mas político (...) Não se trata de saber quais e quantos são esse direitos, qual a sua natureza e seu fundamento(...)mas sim qual o modo mais seguro para garanti-los, para impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

De suma importância contextualizar o estudo do eminente jurista Mauro Capelletti, professor de Direito de Florença que coordenou em 1970, projetos sobre a temática de acesso à justiça no mundo, onde analisou elementos como: a

---

20 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 5º, inciso XXXV: *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.*

21 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 94.

22 Anteriormente a promulgação da CF de 1988, a Constituição Federal de 1967, em seu artigo 153,§4º, na redação que lhe deu a Emenda 1/1969, garantia que " a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual".

23 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 24-25.

adequada e acessível representação em juízo, a qualificação da Justiça e o surgimento de métodos alternativos de solução das controvérsias.

O projeto denominado Florença, segundo Gavronski [24], resultou no chamado *movimento pelo acesso à justiça*, que vem revolucionando o direito de vários países, inclusive o brasileiro. Foi sob a influência direta da chamada *segunda onda* que no Brasil se editou a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7347/1985), que disciplinava a tutela coletiva, originalmente focada na defesa do meio ambiente, dos consumidores e do patrimônio histórico, artístico e cultural e depois ampliada a partir do Código de Defesa do Consumidor, como já referimos acima, para quaisquer direitos ou interesse difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

A *terceira onda* do Projeto Florença, visando à simplificação e desformalização na resolução de controvérsias jurídicas, produziu no nosso país excelentes resultados, inspirando a criação dos juizados especiais- Lei 9000/95 e Lei 10259/01-, a regulamentação da arbitragem-Lei 9307/1996-, diplomas que vieram ao encontro do crescente estímulo à conciliação, bem como da legitimação das técnicas extraprocessuais, que pretendemos discutir no presente trabalho.

2.3 LIMITAÇÕES DO PROCESSO JUDICIAL NA TUTELA COLETIVA DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

Conforme tratado anteriormente, o bem ambiental, bem jurídico tutelado em nossa Constituição Federal, tem natureza difusa, sendo sua titularidade pertencente a pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, conforme artigo 81, parágrafo único, inciso I, do CDC.

Tal proteção ao bem ambiental esbarra, no entanto, nas leis processuais brasileiras pois o Código de Processo Civil brasileiro de 1973, não recepciona instrumentos que viabilizem a tutela coletiva. Nosso CPC foi concebido para lides individuais ou de, no máximo, um número reduzido de pessoas.

---

[24] BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 28.

Conforme Celso Fiorillo e outros[25],

> não há mais de se falar sequer na possibilidade de se usar o ortodoxo sistema liberal individualista do Código de Processo Civil e normas afins, para dirimir os conflitos de massa. Portanto, tratar-se-ia, por certo, se assim fosse, de uma forma hedionda de inconstitucionalidade à medida que impede o acesso efetivo à justiça e fere, em todos os sentidos, o direito processual de devido processo legal.

Diante desse quadro a doutrina tem sido unânime ao afirmar que as regras processuais previstas na Lei da Ação Civil Pública e no CDC são um avanço para a tutela coletiva, mas nem sempre,

> conseguem em todos os momentos fechar o circuito necessário para o provimento jurisdicional requerido, restando muitas vezes a necessidade de trazer novas interpretações aos institutos, de sorte que possam se adequar ao panorama constitucional, que em muito influenciou o Direito Processual brasileiro[26].

Destacamos que, antes mesmo da edição da LACP e do CDC, o ordenamento jurídico pátrio já previa a possibilidade de proteção aos bens de natureza difusa e coletiva através da Lei nº 4717, de 29.06.1965, Lei da Ação Popular.

2.4 AÇÃO POPULAR

Cabe ressaltar que no ordenamento jurídico brasileiro desde 1965 já havia a possibilidade de proteção de bens de natureza difusa e coletiva através da Lei da Ação Popular, nº4717/65, que legitima qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e Municípios, de autarquias de sociedades de economia mista dentre outras. A referida lei de ação popular abria a possibilidade parcial de tutela ao meio ambiente quando em seu artigo 1º, § 1º, considerou patrimônio público *os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.*

---

[25] FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 99.

[26] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 45.

Não restam dúvidas de que a Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira o objeto de tutela da Ação Popular, incluindo expressamente a tutela ao meio ambiente, através do artigo 5º, inciso LXXIII:

> Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência.

Conforme Fernando Akaoui[27], a partir da CF de 1988 a Ação Popular Constitucional permite que o meio ambiente seja protegido em toda sua integralidade e não apenas nos casos ligados a ato lesivo ao patrimônio da administração direta ou indireta, conforme estabelecia a LAP, lei nº 4717/65. Tal dispositivo está em perfeita harmonia com o:

> Artigo 225, caput, pois na medida que impõe à coletividade o ônus de defender e preservar o meio ambiente, necessita conferir-lhe instrumento hábil à tutela deste bem difuso, que diga-se, não é bem que pertence à Administração Pública mas sim configura-se como “res omnius”, coisa de todos.

Este instrumento legal permite que a coletividade lute por um meio ambiente ecologicamente equilibrado, já que é titular deste bem difuso. No entanto, conforme Heraldo Garcia Vitta[28]:

> A ação popular, embora não tenha sido muito utilizada na proteção ao ambiente, pode corresponder a um dos mecanismos de preservação e reparação de danos causados a ele, bastando termos em conta sua importância jurídica e social.

Entretanto, como bem lembrado por Akaoui[29], ainda que pouco utilizada essa via processual, a mesma foi de grande importância antes da Promulgação da Carta Magna, sendo fundamental que a coletividade se convença que deixar a defesa do meio ambiente só ao encargo dos órgãos públicos ou às associações civis não é o

---

27 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 46-47.

28 VITTA, Heraldo Garcia. **O meio ambiente e a ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 54.

29 AKAOUI, op. cit., p. 46-47.

suficiente, já que as ações de degradação se multiplicam, sendo de suma importância a cooperação de todos[30].

Não há a menor dúvida que a Lei da Ação Civil Pública[31] e o Código de Defesa do Consumidor[32] trouxeram um grande avanço para a tutela coletiva.

2.5 AÇÃO CIVIL PÚBLICA[i]

A lei 7347, de 24.07.1985, importante instrumento processual de defesa coletiva, foi criada com o objetivo de "disciplinar a ação civil pública de responsabilidade por danos causados: I- ao meio ambiente, II- ao consumidor, III- a bens e direitos de valor artístico, estético ,histórico, turístico e paisagístico, IV- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, V- por infração a ordem econômica, VI- à ordem urbanística."

Segundo Antonio Augusto Ferraz[33] , "poucos textos legais produziram impacto tão sensível na vida político-social do Brasil como a Lei 7347/85... (...) A Lei da Ação Civil Pública, ao contrário do que infelizmente ocorre com tantos outros diplomas normativos, entre nós(que a aguda percepção popular denomina de leis que não pegam), vem cumprindo plenamente os motivos que inspiraram sua edição e, em muitos aspectos, os superou".

O ordenamento jurídico brasileiro, conforme anteriormente analisado, não dispunha de meios que permitissem uma maior participação social na tutela de interesses metaindividuais, razão pela qual a utilização deste instrumento cresceu rapidamente e teve uma abrangência de utilização surpreendente, *indo do meio ambiente ao consumidor; do urbanismo e do patrimônio histórico à prevenção de*

---

30 Exemplos importantes de proteção ao meio ambiente, conseguidos através da via processual da Ação Popular, trazidos por José Carlos Barbosa Moreira: Impugnação de atos administrativos relacionados com o aterramento parcial da Lagoa Rodrigo de Freitas, no Rio de janeiro; Combate a instalação de quiosques, tapumes e toldos, destinados a atividades comerciais, sobre o gramado da principal praça pública da estância mineral de Águas de Lindóia; Impugnação da construção de aeroporto internacional em São Paulo,em nome da preservação de matas naturais. MOREIRA, José Carlos Barbosa. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos – A legitimação para agir. In: **Temas de direito processual civil** - Terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 212.

31 BRASIL. **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 de direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências.

32 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

33 FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: **Ação civil pública:** Lei 7347/85 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 85.

acidentes do trabalho; da infância e da juventude aos idosos; da moralidade administrativa e do patrimônio público à saúde, educação, moradia e transporte[34].

Alia-se ao rápido crescimento de utilização da LACP, a ampla legitimação prevista em seu artigo 5°:

> Tem legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I- Ministério Público[35]; II- Defensoria Pública; III- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV- a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V- associação que concomitantemente: a) – esteja constituída, há pelo menos 1(um) ano nos termos da lei civil;[36] b) – inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica; à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A Ação Civil Pública, especificamente no que tange a tutela processual no interesse do Direito do Ambiente, segundo Édis Milaré[37],

> não é solução cabalística para a problemática enorme e multifacetada que o meio ambiente planetário nos desvenda, ela é, sem dúvida, um instrumento valioso para a tomada de posição de todos os legitimados...(...) pois as agressões aos ecossistemas se acumularam ao longo da história, em ritmo progressivo acelerado. O Direito Positivo veio de olhos semiabertos e com passos de tartaruga no encalço de Aquiles. Ou seja, num descompasso desconcertante. A sobrevivência exige uma corrida ciclópica atrás do tempo perdido (...).

2.6 OUTROS MEIOS PROCESSUAIS DE TUTELA AMBIENTAL

A Ação Popular e a Ação Civil Pública têm sido os caminhos processuais mais utilizados e mais eficientes na defesa do meio ambiente. Entretanto, encontramos na doutrina a possibilidade da utilização de outros meios possíveis de serem utilizados, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e jurisdição constitucional

O mandado de segurança coletivo, trazido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXX, dispõe que:

---

34 FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: **Ação civil pública:** Lei 7347/85 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2000. p. 85.

35 Quando o Ministério Público não for autor da Ação Civil Pública atuará obrigatoriamente na condição de *custus legis*, conforme artigo 5º,§ 1º, da lei 7347/85.

36 *O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido,* redação do artigo 5º,§4º, da lei 7347/85.

37 MILARÉ, Édis. A ação civil pública por dano ao ambiente. In: **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 141.

> O mandado de segurança coletivo poderá ser impetrado por a) partido político com representante no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

O mandado de injunção ambiental, segundo artigo 5º, inciso LXXI, da CF, preceitua que " *conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade,à soberania e à cidadania".*

De acordo com Akaoui[38]:

> Já se delineia na doutrina a ocorrência de duas espécies de mandado de injunção, o individual e o coletivo, sendo que este último seria limitado a viabilizar o exercício de direitos, liberdades e prerrogativas de natureza difusa e coletiva, o que nos permite concluir que todos aqueles que possuem legitimidade para, de qualquer forma ajuizar ação em defesa dos interesses difusos e coletivos, podem também impetrar o mandado de injunção coletivo.

Com relação à jurisdição constitucional, a doutrina reconhece como importantes instrumentos de proteção aos direitos metaindividuais. Sendo assim a Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADI, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, a Ação Declaratória de Constitucionalidade e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental são fundamentais na proteção aos direitos difusos e coletivos.

---

[38] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 59.

3 TÉCNICAS EXTRAPROCESSUAIS NA TUTELA DO BEM AMBIENTAL

Para darmos maior objetividade ao presente trabalho optamos por seguir o entendimento de Alexandre Amaral Gavronski[39], quando classifica em dois grupos os instrumentos previstos ou implícitos no ordenamento jurídico brasileiro de tutela extraprocessual ao meio ambiente: as técnicas processuais de informação e as de criação e concretização dos direitos e interesses coletivos.

Do primeiro grupo, trataremos em especial do inquérito civil e do segundo grupo abordaremos o compromisso de ajustamento de conduta.

3.1 O INQUÉRITO CIVIL

A doutrina pátria é unânime em afirmar que também foi fundamental para a perfeita utilização da LACP a previsão de mecanismos concretos e eficientes para a sua realização.

A Lei da Ação Civil Pública legitimou, conforme já vimos anteriormente, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, e os Municípios, as pessoas jurídicas de direito público interno e as associações civis, entre outros para ajuizarem a ação em defesas de interesses metaindividuais, como meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural.

O referido texto legal, em seu artigo 8º caput, permite a qualquer legitimado o requerimento de certidões e informações necessárias para instruir a ação. Já o § 1º, do referido artigo 8º[40]concebeu o inquérito civil como um procedimento de investigação, porém de atribuição exclusiva do Ministério Público[41].

---

39 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 295.

40 BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Artigo 8º,§1: *"O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o que não poderá ser inferior a dez dias utéis".*

41 A Lei da Ação Civil Pública atribuiu somente ao Ministério Público a competência para instauração de inquérito civil. Segundo Akaoui, o Ministério Público era dentre os demais colegitimados o que detinha melhor estrutura para à propositura da ação civil pública. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 62.

O inquérito civil tornou-se instrumento de investigação tão importante na defesa dos interesses coletivos e difusos que acabou ganhando assento constitucional, conforme artigo, 129, III.[42]

Antes da edição da Lei da Ação Civil Pública, a atuação do Ministério Público era muito intensa na área penal mas, conforme Hugo Nigro Mazzilli[43], era necessário dispor de meios diretos de investigação para embasar a propositura de ações na área civil:

> A acanhada iniciativa do Ministério Público, na área civil explicava-se, até antes da Lei da Ação Civil Pública, por uma série de razões entre as quais, sem dúvida estavam: a) a origem da instituição estreitamente ligada à atuação do **ius puniendi** estatal e até então sem maior independência jurídica diante dos governantes; b) a modesta visão do legislador, que poucas atribuições conferira à instituição ministerial para a iniciativa na área civil da defesa de interesses de grupos ou de toda a coletividade; c) a falta de um instrumento formal de investigação preliminar que permitisse à instituição coligir elementos de convicção preparatórios para o ajuizamento as ação civil pública, nos moldes do que já existia na área penal(o inquérito policial).

Ainda conforme Mazzilli[44]:

> O inquérito civil é uma investigação administrativa prévia a cargo do Ministério Público, que se destina basicamente a colher elementos de convicção para que o próprio órgão ministerial possa identificar se ocorre circunstância que enseje eventual propositura de ação civil pública ou coletiva.

Neste sentido José Luiz Mônaco da Silva[45] afirma que*:*

> O inquérito civil, considerado um instituto genuinamente brasileiro, é um procedimento administrativo criado pela lei com a finalidade de coadjuvar o Ministério Público na tarefa de investigar fatos ensejadores de propositura de ação civil pública. Não é processo nem tampouco procedimento judicial. É simplesmente procedimento administrativo investigatório.

---

42 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 129: *São funções institucionais do Ministério Público: III- Promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público, e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.*

43 MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 41.

44 Ibidem. p. 47.

45 SILVA, José Luiz Mônaco da. **Inquérito civil**. Bauru: Edipro, 2000. p. 22. A singularidade do inquérito civil é se constituir investigação para a tomada de decisões relacionadas à defesa judicial e extrajudicial de direitos difusos, nos moldes do inquérito policial. Não se confunde com o procedimento administrativo prévio existente para algumas decisões da administração.

O procedimento se distingue do inquérito policial e do procedimento que antecede à prática de determinados atos da Administração Pública[46].

O objetivo principal do inquérito civil, conforme leciona Geisa Rodrigues[47],

> é investigar a materialidade dos fatos potencialmente ou efetivamente lesivos a um direito transindividual[48], identificando os responsáveis por sua prática. O objeto do inquérito civil é o mais amplo possível, podendo se referir a um fato determinado, ou a um conjunto de fatos que revelam um estado de coisas contrário aos interesses da coletividade.

Com o surgimento de legislação subsequente à lei 7347/85, e a Constituição de 1988, passou o inquérito civil a ser utilizado para investigar qualquer tipo de ofensa a direito transindividual e até de direitos individuais indisponíveis cuja defesa seja de atribuição do Ministério Público.[49]

A natureza jurídica do inquérito civil, conforme a maioria dos doutrinadores, é de procedimento administrativo de investigação, de cunho eminentemente inquisitório, não sendo obrigatória sua instauração quando houver elementos suficientes para a propositura da ação civil pública, da ação de improbidade ou da ação coletiva.[50]

Das características do inquérito civil a mais discutida é sem dúvida a da natureza inquisitória, não havendo a incidência do princípio do contraditório.

---

46 "Por inquérito público entende-se o conjunto de averiguações públicas destinadas a preparar uma decisão administrativa(seja ela um acto, um regulamento ou um contrato administrativo), podendo estar aberto a qualquer interessado ou ser limitado por lei a interessados que preencham determinados requisitos de conexão com a decisão administrativa em preparação. Este instrumento reflecte, a importância do princípio da participação dos interessados na formação das decisões administrativas, assumindo grande relevo nos procedimentos de aprovação de instrumentos de planejamento, nos de licenciamento de atividades econômicas e quanto à avaliação de impacto ambiental". CANOTILHO, J. J. Gomes. **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998. p. 127-128.

47 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 75.

48 Os direitos transindividuais, são aqueles que não pertencem ao indivíduo de forma isolada. O Código de Defesa do Consumidor, em seu art.81, parágrafo único, classifica-os como direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, sob a ótica da titularidade, da divisibilidade e da origem do direito.

49 As leis 7853/89, que dispõem sobre a proteção às pessoas portadoras de deficiência, o Estatuto da Criança e do Adolescente, 8069/90, o Código de Defesa do Consumidor, lei,8078/90, também fazem referência ao inquérito civil. MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 45.

50 São características do inquérito civil segundo Proença: a) exclusividade quanto à titularidade; facultatividade quanto à sua instauração; c)formalidade restrita; d) inquisitividade; e)publicidade mitigada, quando necessária a sigilosidade no interesse da investigação;f) autoexecutoriedade. PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito civil**. São Paulo: RT, 2001. p. 32-33.

No entendimento de Mazzilli[51]:

> No inquérito civil, inexistem litigantes, porque o litígio se houver, só vai configurar-se na futura ação civil; nem acusados, porque o Ministério Público limita-se a apurar fatos, colher dados, juntar provas e, enfim, recolher elementos que indiciem a existência de situação de ofensa a determinado interesse transindividual indisponível.

Outra peculiaridade do Inquérito Civil é que, como não existe acusação, não se aplicam sanções, penalidades, e nem são cassados direitos. O instrumento serve para a colheita de informações, com o propósito de formar convicção para a futura propositura ou não de ações de competência do órgão ministerial.

Ainda no mesmo tema, José Marcelo Menezes Vigliar[52] entende que, como o inquérito civil é um instrumento dispensável, constituído em seu conjunto de peças de informação, não há de se cogitar da incidência ou não dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa para que se caracterize como um instrumento válido.

No entanto, a natureza inquisitória do instrumento não impede, conforme Gavronski[53],

> que o Ministério Público, numa postura direcionada a construção do consenso e de inequívoco interesse para a efetividade da tutela coletiva, atendendo aos princípios da máxima efetividade possível e da concretização dos direitos e interesses coletivos por meio de construção argumentativa do consenso, oportunize vista dos autos do inquérito e faculte manifestação àquele que foi identificado como responsável pela lesão ou ameaça aos direitos e interesses coletivos. (...)Tal postura permite que este último, conhecendo os elementos de convicção do Ministério Público e os riscos que enfrentará em uma eventual ação judicial, se disponha a corrigir sua conduta desde logo ou tenha oportunidade de demonstrar ao Ministério Público as falhas de sua apuração ou da conclusão que se apresenta, viabilizando a construção de um consenso que permita uma satisfatória composição da controvérsia.

Na área ambiental, a iniciativa do Ministério Público é fundamental para a obtenção de bons resultados na defesa do meio ambiente, pois tomando conhecimento por meio de denúncia, seja formal, por comentários verbais (“de ouvir

---

51 MAZZILLI op. cit., p. 48. MÔNACO, José Luiz. **A ação civil pública.** Comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998. p. 175.

52 VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998. p. 128.

53 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 301.

dizer"), redes sociais ou pelos meios de comunicação, o inquérito civil deve ser instaurado.

Em resumo, o inquérito civil é um forte instrumento de tutela coletiva, que pode assumir caráter de extraprocessualidade na medida em que as investigações realizadas, quando positivas, servem de base para a obtenção de termos de ajustamento de conduta.

O inquérito civil e o compromisso de ajustamento de conduta, conforme leciona Paulo Cezar Pinheiro Carneiro[54],*estão entre os instrumentos de tutela coletiva que dão concretude ao princípio da operosidade, princípio que destina-se a garantir na utilização dos instrumentos e institutos disponíveis a melhor produtividade possível.*

Efetivamente, o inquérito civil contribui para a obtenção de um resultado muito satisfatório, pois, quanto melhor instruído estiver, maiores as chances de sucesso na via judicial[55] ou mesmo nas soluções extrajudiciais.

Em relação às soluções extrajudiciais, muitas vezes a simples instauração do procedimento já inibe a prática reiterada ou continuada da conduta ilícita, bem como possibilita a construção de um consenso com o responsável pela lesão ou ameaça a bens tutelados.

No que concerne às políticas públicas de proteção ao meio ambiente, também podemos afirmar que os instrumentos extraprocessuais, como o inquérito civil e demais procedimentos administrativos de atribuição do Ministério Público, permitem a negociação com a Administração ou mesmo com entes privados responsáveis pela implantação de políticas públicas, criando, conforme Luiza Cristina Frischeisen[56], *um privilegiado espaço de discussão das questões atinentes, de natureza temporal(fixação de prazos) e orçamentária(necessidade de previsão e, eventualmente adequações) bem como ensejando conciliação entre as várias demandas da sociedade.*

---

54 CARNEIRO, Paulo Cezar. **Acesso à justiça** - Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 119.

55 Ibidem. O autor verificou que dos processos transitados em julgado precedidos de inquérito civil, 61,19% obtiveram êxito. De outro lado todos os outros processos transitados em julgado com procedência parcial ou total, ajuizados pelos outros legitimados, e portanto sem precedência de inquérito civil, alcançaram 43,90%, corroborando com importância do instrumento privativo do órgão ministerial.

56 FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 133.

Consoante Geisa Rodrigues[57],

> conjugadas a previsão de eficácia executiva de acordos celebrados pelo Ministério Público, a experiência da prática administrativa concertada, a possibilidade de composição de direitos transindividuais indisponíveis e adequação da tutela extrajudicial desses direitos, constatada na condução dos inquéritos civis públicos, tivemos o nascimento do instituto do termo de ajustamento de conduta.

3.2 COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Conforme mencionado anteriormente, a sociedade brasileira já vivia em uma era de sociedade massificada sem, no entanto, dispor de adequada proteção nas relações de consumo. O Código do Consumidor, com previsão na Constituição Federal de 1988, surgiu já com um certo atraso para regular a atividade econômica, proteger o consumidor, além de promover uma tutela mais adequada dos direitos transindividuais ao renovar a Lei da Ação Civil Pública.

O compromisso de ajustamento de conduta[58] foi concebido pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8078/90 (artigo 113), trazendo com esse instituto uma ampliação no sistema de garantias e uma proteção extrajudicial aos direitos metaindividuais, bem como na tutela do meio ambiente, ao introduzir o § 6º, ao artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública: "*Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.*"

Segundo Akaoui[59], muitos tem denominado o acordo judicialmente homologado em sede de ação civil pública erroneamente de compromisso de ajustamento de conduta. Na mesma linha Gavronski[60] entende que o acordo firmado no curso de uma ação civil pública ou em outra espécie de ação coletiva não é

---

57 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 89.

58 Na realidade o compromisso de ajustamento de conduta surgiu primeiramente, no ordenamento jurídico brasileiro, no artigo 211, da lei 8069/90, Estatuto da Criança e do Adolescente, ficando porém circunscrito à matéria prevista pelo estatuto. Já o CDC, previu o instituto e o estendeu à tutela dos interesses difusos e coletivos.

59 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 71.

60 GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 381.

propriamente um compromisso de ajustamento de conduta. O acordo no curso da ação dependerá de homologação judicial para produzir efeitos e terá a eficácia de título executivo judicial.

Ocorre que, em razão da natureza extraprocessual do compromisso, a sua eficácia não está sujeita a análise jurisdicional, sendo um título executivo extrajudicial, em absoluta consonância com o previsto no artigo 585, inciso VIII, do CPC[61].

Ao conter eficácia de título executivo, o compromisso de ajustamento de conduta torna certa a existência do direito e dispensa, se houver necessidade de execução do título, a fase de cognição. Consoante Gavronski[62], o título extrajudicial equivale a uma sentença de mérito, muito embora não se revista da autoridade da coisa julgada,

> (...) trata-se de solução juridica obtida extraprocessualmente relacionada a direitos e interesses coletivos. Desempenha em nosso ordenamento uma função de equivalente jurisdicional[63], na medida em que, atendidos todos os requisitos legais, serve para concretizar tais direitos e interesses sem a necessidade de se recorrer, ao exercício da jurisdição.

No entanto não é este o entendimento de Geisa de Assis Rodrigues[64], que mesmo reconhecendo naturezas jurídicas diferentes, denomina de compromisso de ajustamento de conduta também o acordo firmado no curso da ação civil pública por legitimado de natureza pública, argumentando que os “acordos” frequentemente extrapolam o objeto das ações civis públicas[65].

---

61 CPC - Artigo 585. Caput. São títulos executivos extrajudiciais:VII-todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.

62 GAVRONSKI, op. cit., p. 382.

63 Para o célebre doutrinador italiano Carnellutti, transcrita em J. E. ALVIM, J. E. Carreira. **Elementos de teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 49. “equivalentes jurisdicionais são os meios mediante os quais se pode atingir a composição da lide por obra dos próprios litigantes(contendores) ou de um particular desprovido de um poder jurisdicional”.

64 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 236.

65 Como exemplo, citamos o “compromisso de ajustamento de conduta” firmado entre o Ministério Público Federal e a ANAC e Infraero no curso da ação 2007.61.00.001691-0, em trâmite na 22ª Vara Federal Cível de São Paulo. Embora o objeto da ação fosse restrito ao funcionamento das pistas de Congonhas e a necessidade de sua reforma, no compromisso foram assumidas também obrigações voltadas, a garantir adequada informação aos consumidores em caso de atrasos de voos e sobre o andamento dos procedimentos administrativos instaurados por sua representação. GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010. p. 380.

Fiorillo[66], reforçando a importância da solução, opina que o compromisso de ajustamento "trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material".

3.2.1 Natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta

A natureza jurídica do compromisso de ajustamento de conduta deve ser analisada sob os aspectos da sua eficácia, sua forma e seu conteúdo.

Quanto a sua eficácia, conforme já visto, o termo de ajustamento de conduta tem eficácia de título executivo extrajudicial.

No que se refere a sua forma, parte da doutrina entende o instrumento do compromisso como um negócio jurídico bilateral, já que pressupõe a união de vontades do obrigado e do legitimado coletivo de natureza pública. Não está o órgão público obrigado a propor o ajustamento de conduta, assim como não se pode obrigar o interessado a firmá-lo.

Luiza de Andrade Nery[67] ensina que: "(...) o compromisso de ajustamento de conduta tem natureza jurídica de *negócio jurídico,* porquanto cria relação jurídica, constituindo, modificando, ou constituindo negativamente direitos, pretensões, ações ou exceções"

Relativamente ao seu conteúdo existe uma grande divergência na doutrina, marcadamente quando analisado em relação a outras soluções extrajudiciais que com ele guardam similitude.

Alguns especialistas no tema têm afirmado que o compromisso de que trata a lei 7347/1985, em seu artigo 5º,§6º, possuiria o mesmo perfil jurídico da transação.

Para Akaoui[68] tal entendimento é equivocado, pois a transação tem cunho jurídico eminentemente privado, não podendo suas regras serem estendidas na defesa dos interesses difusos e coletivos. O artigo 840 do Código Civil Brasileiro

---

66 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 71.

67 NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. São Paulo: RT, 2010. p. 141.

68 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 78.

dispõe ser lícito aos interessados prevenirem ou encerrarem o litígio mediante concessões mútuas e o artigo 841 prevê que a transação só é permitida tratando-se de direitos patrimoniais de direito privado.

Os direitos não patrimoniais e os de natureza pública não podem ser objetos de transação, e o poder público só pode transigir quando autorizado por lei.

Como na grande maioria das vezes o objeto dos compromissos de ajustamento de conduta envolvem direitos indisponíveis, entende o autor que a utilização do termo transação não seja " *adequada a demonstrar o que de fato ocorre, na medida em que margem nenhuma de disponibilidade sobre o objeto(leia-se concessões mútuas) é conferida aos colegitimados a tomar o compromisso de ajustamento de conduta".*

Para Geisa Rodrigues[69] o instrumento de transação previsto no artigo 585,II, do Código de Processo Civil e no parágrafo único do artigo 57 da Lei n.9099/1955, apesar de terem também natureza de título executivo extrajudicial, não podem ser confundidos com o ajustamento de conduta.

A transação típica é realizada por agentes capazes, sobre direitos disponíveis, sendo um instrumento de tutela de direitos individuais (pode haver pluralidade de partes em ambos os polos), pois há sempre identidade entre o titular do direito e aquele legitimado a transigir[70].

Por sua vez, o compromisso de ajustamento de conduta só poderá ser realizado pelo Ministério Público ou pelos demais órgãos públicos legitimados com a outra parte. Estes entes atuam como parte e nestes casos não há de se falar em titularidade do direito, posto que os direitos transindividuais não pertencem só aos legitimados, ou seja, aos que podem firmar o acordo.

No mesmo sentido Carvalho Filho[71]:

> O termo de ajustamento de conduta não tem o mesmo perfil jurídico da transação: nela existe, na verdade, como acabamos de ver, uma promessa unilateral em virtude do reconhecimento de que o comportamento não era legítimo, sendo meramente formal a participação do órgão público; na transação, ao revés, existe um ajuste bilateral entre os interessados que, diga-se de passagem,-tem capacidade de transigir-

---

69 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 95.

70 A transação típica pode ser referendada pelo Ministério Público, por Defensor Público ou pelos advogados dos transatores.

71 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995. p. 142.

> cabendo ao MP, à Defensoria ou aos advogados dos transatores referendar o que foi pactuado.

No entanto, muitos autores, continuam afirmando que o compromisso de ajustamento de conduta é uma transação, pois não envolve o próprio bem ambiental, mas a situação periférica de proteção do mesmo.

Conforme Daniel Roberto Fink[72],

> em sendo transação, apesar de sua natureza peculiar por envolver interesses não patrimoniais e não privados o regime jurídico do ajustamento de conduta, deve obedecer no que couber,o regime da transação tal como previsto pelo direito civil (...) o termo de ajustamento de conduta tem como natureza jurídica constituir-se em transação, de cunho contratual, com eficácia de título executivo extrajudicial.

O próprio STJ em recente acórdão manifestou-se reforçando a posição quanto a ser o ajustamento de conduta, transação, e como exceção à regra de que os direitos difusos não são passíveis deste instituto jurídico.[73]

O Promotor de Justiça Fernando Akaoui[74], em sua obra, Compromisso de ajustamento de conduta ambiental, "*defende que o instrumento se insere dentro de uma espécie de um gênero mais abrangente, qual seja o acordo."*

Senão vejamos*,* o acordo pressupõe composição de litígios, podendo ou não haver implicação de concessões mútuas. Em caso de concessões, diante de permissivo legal, estaremos frente ao instituto da transação. Em caso de não concessões, posto que indisponível seu objeto, estaremos frente a um acordo em sentido estrito. Ambos, portanto, integram o gênero acordo.

3.2.2 Finalidade do compromisso do ajustamento de conduta

Nem sempre é fácil, para o operador do direito, interpretar o espírito do legislador quando da construção de uma norma jurídica, no entanto encontramos ao longo de nosso estudo uma unanimidade em relação à finalidade do instituto em análise.

---

72 FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental(reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édis. **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 119.

73 REsp 299400/RJ, 2ª T.,j.01.06.2006, rel.Min. Francisco Peçanha Martins, DJU 02.08.2006.

74 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 80.

Para Paulo Cezar Pinheiro Carneiro[75]o ajuste de conduta é um instituto estabelecido em favor da tutela dos direitos transindividuais, ou seja, não é finalidade da norma favorecer o violador do direito:

> Aliás, é preciso deixar bem claro que o ajustamento de conduta não se destina à proteção de terceiro, que precisa acertar sua conduta às exigências legais, mas sim dos destinatários indeterminados, no caso dos direitos difusos, ou determináveis, no caso de interesses coletivos, a quem ele visa resguardar e proteger.

Nada impede, no entanto, que o violador de norma legal tome a iniciativa de buscar a realização de instrumento visando ajustar sua conduta. Mas, segundo Milaré[76],

> a lei não sufragou o direito adquirido de poluir, nem há direito subjetivo à celebração do termo de ajustamento de conduta", sendo que o mesmo só deverá ser celebrado se for, no caso em concreto a melhor solução para a proteção do direito transindividual.

Também tem como finalidade manter o princípio do acesso à justiça, oferecendo uma tutela mais rápida, por ser um mecanismo menos formal, visto que a lentidão das decisões nas demandas que tramitam na justiça, é devastadora na proteção do meio ambiente. Outro exemplo que vem ao encontro do acerto da norma é a mínima onerosidade na celebração do ajustamento de conduta, frente ao custo decorrente da movimentação da máquina jurisdicional.

3.2.3 O compromisso de ajustamento de conduta como tutela preventiva

A tutela preventiva é vista como o esforço depreendido pelo estado para evitar a ocorrência de atos ilícitos e danos. Tutela-se o que "provavelmente" possa ocorrer, conforme Ovídio Baptista da Silva[77].

---

75 CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. In: **Livro de estudos jurídicos**, n. 6, do Instituto de Estudos Jurídicos, 1993. p. 234-240.

76 MILARÉ, Édis. **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 14.

77 BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Processo e ideologia** - O paradigma racionalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 217.

O compromisso foi concebido como instrumento de solução extrajudicial de conflito para propiciar também a prevenção, pois muitas vezes se reconhece a iminência ou a existência de uma situação, que pode ser de agir ou mesmo omissão, que poderá vir a causar violação a um direito transindividual.

Ao nosso ver a prevenção é a mais benéfica das finalidades do compromisso de ajustamento de conduta. Senão vejamos, após o dano ocorrido restará ao compromisso de ajuste de conduta buscar deveres e obrigações resultantes de responsabilidade civil, o que evidentemente não atende plenamente à proteção dos direitos não individuais. O ressarcimento pecuniário, advindo da responsabilidade civil, tradicionalmente concebido como equivalente pecuniário[78] não alcança proteção adequada a este tipo de direito.

Segundo Marinoni[79]: trata-se da tutela preventiva, a única capaz de impedir que os direitos não patrimoniais[80] "*sejam transformados em pecúnia, através de uma inconcebível expropriação de direitos fundamentais para a vida humana*".

Na obra Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, a autora Geisa Rodrigues comenta que, por muitas vezes em sua atividade profissional como Procuradora da República do Ministério Público Federal, deparou-se com situações em que a única alternativa de tutela do direito transindividual teria sido através da prevenção, citando exemplificativamente, situações que ocorreram quando um ecossistema foi inundado por uma barragem feita sem estudo de impacto ambiental; quando um monumento histórico teve suas importantes características irremediavelmente alteradas; quando pessoas faleceram porque foi inobservada a lista única de transplantes; quando pessoas foram contaminadas pelo vírus HIV por falha no processo de distribuição de bolsas de sangue.

Barbosa Moreira, já no ano de 1978, escrevia sobre o tema[81]:

---

78 "*O equivalente pecuniário sempre é desnaturado quando se trata de reparação de dano extrapatrimonial e existe não para corresponder plenamente à reparação do dano, mas para mitigar os efeitos perversos da violação do direito e coibir a impunidade daqueles que o violaram*". SEVERO, Sérgio. **Os danos extrapatrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 43.

79 MARINONI, Luiz Guilherme. **A tutela inibitória.** Individual e coletiva. São Paulo: RT, 1998. p. 14.

80 Os direitos transindividuais são de natureza não patrimonial bem como os danos que lhe são causados e conforme Mário Júlio de Almeida Costa, consideram-se danos não patrimoniais aqueles que não tem expressão econômica, os quais "se reportam a valores de ordem espiritual, ideal ou moral".

81 MOREIRA, José Carlos Barbosa. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos – A legitimação para agir. In: **Temas de direito processual civil** - Segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 21-29.

> Considere-se por um instante o caso do interesse na sanidade do ambiente, ou na preservação das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, ou na honestidade das mensagens da propaganda; ou do interesse em que não se ponham à venda produtos alimentícios ou farmacêuticos nocivos à saúde, em que funcionem com regularidade e eficiência os serviços de utilidade pública, prestados pela Administração ou por particulares, e assim por diante. Se a Justiça civil tem um papel aí a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais interesses, ou pelo menos de fazê-las cessar o mais depressa possível e evitar-lhes a repetição; nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização que de modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo acaso sofrido, insuscetível de medir-se com o metro da pecúnia.

Com certeza podemos afirmar que a possibilidade da realização do compromisso de ajustamento de conduta permitiu um grande desenvolvimento do direito ambiental[82], sendo de grande importância a celebração do instrumento na esfera de proteção ao meio ambiente, matéria que tem sido objeto de uma significativa parcela dos ajustes firmados, conforme pesquisas realizadas nas Procuradorias Regionais e Procuradorias da República[83]

3.2.4 Legitimidade para celebrar o compromisso de ajustamento de conduta

Conforme já descrito no presente trabalho, a Constituição Federal de 1988 e a legislação infraconstitucional optaram por não concentrar a legitimação ativa para defesa dos direitos difusos e coletivos, em poucas mãos. Optou-se pela legitimidade "*concorrente e disjuntiva*"[84] do Ministério Público, da União, do Estado, do Município, das autarquias, das fundações públicas, das sociedades de economia mista, das empresas públicas e das associações para promover a defesa judicial deste direitos.

---

82 O Direito Ambiental está alicerçado em princípios de proteção, como os de precaução, prevenção, poluidor pagador, que não é uma permissão para poluir mas sim uma forma de "*afastar o ônus do custo econômico das costas da coletividade e dirigi-lo diretamente ao utilizador dos recursos ambientais, mesmo que inexista dano plenamente configurado".*

83 Acesso das páginas das Procuradorias através da página da Procuradoria Geral da República. BRASIL. **Ministério Público Federal.** Disponível em: <www.pgr.mpf.gov.br>. Acesso em: 8 jul. 2015.

84 "A legitimação concorrente(e disjuntiva) dos cotitulares, que ficam habilitados a agir em juízo, na defesa do interesse comum quer isoladamente, quer mediante formação de listisconsórcio necessário". MOREIRA, José Carlos Barbosa. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos – A legitimação para agir. In: **Temas de direito processual civil** - Terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 193-221.

Porém, ao introduzir no ordenamento jurídico a figura do compromisso de ajustamento de conduta, restringiu a legitimidade, conferindo apenas aos órgãos públicos colegitimados na lei da Ação Civil Pública[85].

Ao que tudo indica esta opção mais cuidadosa do legislador se deveu à própria natureza dos direitos envolvidos, combinada com um certo grau de insegurança que envolve as soluções extrajudiciais dos conflitos.

Importante então a precisa identificação do termo "órgãos públicos" e a delimitação acerca de quais os órgãos que podem ser considerados como públicos, a fim de atender a norma legal.[86]

Conforme Akaoui[87], a expressão órgão público é *absolutamente infeliz,* o vocábulo tem conceito técnico especifico de direito administrativo, podendo a lei ter se referido à administração direta, aos entes federados e suas autarquias.

Como sói acontecer nos casos de normas que trazem conceitos de difícil delimitação, a doutrina acaba trazendo luz ao tema.[88]

As autarquias e fundações públicas, bem como agências executivas e reguladoras, que também são pessoas jurídicas de direito público, estão legitimadas à tutela extrajudicial segundo a doutrina, muito embora Mazzilli questione essa legitimidade (vide nota de rodapé de nº 86).

Os órgãos do sistema nacional do meio ambiente, tome-se como exemplo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-Ibama,

---

85 Não estão legitimados a celebração do ajuste de conduta as associações, que estão apenas legitimadas para propor a ação civil pública.

86 Celso Antônio Bandeira de Melo, define os órgãos públicos como " unidades abstratas que sintetizam os vários círculos da atribuições do Estado. Os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram, isto é, não tem personalidade jurídica". MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1999. p. 85. Na mesma linha Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "com base na teoria do órgão pode-se definir o órgão público como uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o integram com o objetivo de expressar a vontade do Estado". DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 506.

87 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 86.

88 Hugo Nigro Mazzilli sustenta que " examinando-se o rol dos legitimados ativos, contido no artigo 5º da Ação Civil Pública e no artigo 82 do CDC, podemos relacionar 3 categorias: a) a daqueles legitimados que, incontroversamente, **podem tomar compromisso** de ajustamento: Ministério Público, União, Estados, Municípios e Distrito Federal e órgãos públicos ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos; b) a dos legitimados que, incontroversamente, **não podem tomar o compromisso:** as associações civis, as fundações privadas, as empresas públicas e as sociedades de economia mista; c) a dos legitimados sobre os quais **é questionável** possam tomar esses compromissos, como as fundações públicas e as autarquias". MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 301.

autarquia federal, pode tomar dos degradadores do meio ambiente o compromisso de recuperarem o ambiente atacado.

Outros órgãos públicos típicos, mesmo sem personalidade jurídica, podem celebrar o ajuste desde que detenham "*personalidade moral"* conforme Geisa Rodrigues[89], como é o caso dos Procons.

Discute a doutrina, com alguma controvérsia, a possibilidade da sociedade de economia mista[90] e da empresa pública[91] celebrarem ajustamento de conduta.

Nos dias de hoje a doutrina majoritária entende que para efeitos de celebração de ajustamento de conduta é importante fazer a distinção entre as sociedades de economia mista e as empresas públicas prestadoras de serviços públicos e as exploradoras de atividade econômica.

As empresas públicas e sociedade de economia mista que exploram atividades econômicas que, em princípio, exercem atividades inerentes às empresas privadas, por operarem em regime jurídico muito próximo ao das pessoas de Direito Privado, não possuem, segundo Akaoui[92], a competência nem a conveniência de serem legitimados a celebrar compromisso de ajustamento de conduta.

Na mesma linha, Geisa Rodrigues[93] afirma ter alterado seu entendimento anterior, que não admitia a legitimidade das sociedades de economia mista e das empresas públicas para tomarem o compromisso de ajustamento de conduta. Entende atualmente que as empresas prestadoras de serviços públicos poderão fazê-lo, vedado, no entanto, para as prestadoras de serviços que explorem o domínio econômico.

A Lei da Ação Civil Pública também conferiu legitimidade ativa para a Defensoria Pública propor Ação Civil Pública e, portanto, também possui

---

89 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 141.

90 BRASIL. **Decreto-Lei n 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Assim define sociedade de economia mista: "É a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertencem em sua maioria à União ou a entidade da Administração indireta". O conceito também se aplica no âmbito estadual e municipal".

91 BRASIL. **Decreto-Lei n 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Assim define empresa pública: " é a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criada por lei para a exploração de atividade econômica que o Governo seja levado a exercer por força de contingência ou de conveniência administrativa, podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em Direito".

92 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 89.

93 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 142.

legitimidade para celebração do termo de ajustamento de conduta nos casos em que pessoas necessitadas estejam diretamente envolvidas, conforme sua vocação constitucional conferida pelo artigo 134 da Constituição Federal.

O mesmo ocorrendo em relação à legitimidade material da União Federal, do Estado, do Distrito Federal, do Município, dos seus órgãos públicos legitimados, de suas autarquias e fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista, onde os compromissos ajustados tem que observar pertinência temática, ou seja, o conteúdo do ajuste tem que ter relação com as atribuições do ente público.

O Ministério Público inquestionavelmente, no ensinamento de Geisa Rodrigues[94],

> É o protagonista da tutela judicial e também na esfera extrajudicial. Sendo o Ministério Público a instituição vocacionada para a tutela de direitos, não tendo nenhum outro tipo de atribuição, como ocorre com todos os demais colegitimados responsáveis pelas múltiplas atividades da administração pública, é esperado que o Parquet exerça um papel de relevo na celebração de ajustamento de conduta.

3.2.5 Objeto e Limites do ajustamento de conduta

Tema importante de ser discutido envolve os limites objetivos do ajustamento de conduta, visto que os legitimados a tomá-lo não são titulares do bem difuso ou coletivo tutelado, não podendo portanto fazer concessões que impliquem em desvio de finalidades do instrumento.

Sendo o ajustamento de conduta, como vimos até aqui, um possível substituto da Ação Civil Pública, é necessário que os órgãos legitimados prevejam toda e qualquer obrigação e englobem todos os pedidos que seriam lícitos e cabíveis na ação coletiva.

Ressalta-se que os órgãos legitimados, por integrarem a Administração Pública, direta ou indireta, ficam pautados pelos princípios constitucionais plasmados no artigo 37 da Constituição Federal, com destaque aos princípios da legalidade e finalidade.

Enquanto para o particular vigora o princípio da liberdade, possibilitando agir sempre que a lei não determine conduta em contrário, para a Administração Pública

---

94 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 144.

só é permitido agir nos termos impostos pela lei[95], não havendo discricionariedade, nem liberalidade para o agente público que celebra o ajustamento.

Quanto ao princípio da finalidade, Celso Antônio Bandeira de Mello[96] assevera que:

> Por força dele a Administração subjuga-se ao dever de alvejar sempre a finalidade normativa, adscrevendo-se a ela. (...) em rigor, o princípio da finalidade não é uma decorrência do princípio da legalidade. É mais do que isto: é uma inerência dele; está nele contido, pois corresponde à aplicação da lei tal qual é; ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada.

Diante do tema fica claro que os órgãos públicos legitimados só poderão firmar o termo de ajustamento se as obrigações assumidas efetivamente atendam a finalidade da norma jurídica, buscando adequação da conduta do compromissário às exigências legais.

Para Akaoui[97], no que concerne ao objeto e limites objetivos do instrumento:

> O compromisso de ajustamento de conduta é um instrumento de acesso à justiça de máxima importância dentro de nosso ordenamento jurídico, na medida em que permite a tutela de interesses difusos e coletivos de maneira mais célere e com sensível diminuição dos riscos de inadimplemento, em face de seu caráter consensual. Todavia, os legitimados a tomar este ajustamento de conduta devem observar a finalidade da norma, não abrindo mão de exigir todas as obrigações necessárias a alcançar aquela, no sentido de eliminar os riscos de lesão aos bens jurídicos protegidos, ou a total reparação(*in natura* e/ou por equivalência e /ou em dinheiro) dos danos causados, quando a lesão já tenha ocorrido.

O compromisso de ajustamento de conduta não versa sobre responsabilidade penal nem administrativa, existindo a autonomia das esferas de responsabilidade. No entanto, a celebração do compromisso não afasta a possibilidade da

---

95 Celso Antônio Bandeira de Mello , leciona quanto ao princípio da legalidade que "(...) enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado é de essência de *qualquer Estado,* de qualquer sociedade juridicamente organizada com fins políticos, o princípio da legalidade é o *específico do Estado de Direito,* é justamente aquele que o qualifica e que lhe dá a identidade própria(...)É o fruto da submissão do Estado à lei. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 58.

96 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 64.

97 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 85.

responsabilização penal e administrativa do autor da conduta danosa, e no caso da tutela preventiva ela é ainda mais autônoma pois independe da existência do dano.[98]

Certo que o ajustamento de conduta não pode excluir a responsabilidade criminal, não impedindo a persecução penal de crimes, sobretudo em material ambiental, existindo norma constitucional garantindo a aplicação independente de todas as sanções que a conduta ao meio ambiente ensejar[99]. Ainda no caso do crime ambiental, a proposta de aplicação imediata da pena restritiva de direito e multa, somente poderá ser formulada após a prévia composição do dano ambiental[100] e a extinção da punibilidade em virtude da celebração de transação penal só ocorrerá após o total atendimento do pactuado no compromisso de ajustamento de conduta.

Apesar do conteúdo do art. 225,§3, da Constituição Federal - que trata da independência das esferas, administrativa, civil e penal - o art. 12 da Lei dos Crimes Ambientais estabelece que a prestação pecuniária, uma das modalidades de pena restritiva de direito, consiste no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social: " *o valor pago será deduzido do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator".*

Sobre o tema várias críticas da doutrina.

Conforme Francisco Sampaio[101],

> conferir cunho reparatório à sanção penal, a ponto de deduzi-la da reparação civil, sacrificaria a independência entre sanção penal e obrigação de reparar, constitucionalmente prevista, pois significaria, na realidade, não impor qualquer sanção penal, uma vez que tal sanção coincidiria, com parte da reparação civil."

---

98 No entendimento de Geisa Rodrigues, " é possível que na oportunidade da celebração do ajuste se determine também o cumprimento de eventual sanção administrativa imposta. O que não pode ocorrer é a vedação da atividade administrativa de fiscalização pelo ajuste, como se este fosse o "salvo conduto" para as ações do agente no âmbito administrativo". *Ação Civil Pública e Termo de ajustamento de conduta.* RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro, 2011. p. 157.

99 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Art. 225, VII § 3º**. "As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independente da obrigação de reparar os danos causados".

100 BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. "**Artigo 27, da Lei dos Crimes Ambientais**". Nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata da pena restritiva de direitos ou multa, prevista no art. 76 da lei 9099, de 26 de setembro de 1995, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, de que trata o art. 74 da mesma Lei , salvo em casos de comprovada impossibilidade."

101 SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 22.

Neste sentido, Ney de Barros Bello Filho[102] comenta:

> A pena em comento, porém, ao determinar a destinação da prestação pecuniária à vítima ou entidade de finalidade social, parece desconsiderar a natureza difusa do objeto jurídico tutelado. A "vítima" (*rectius*,o ofendido), na quase totalidade das situações tipificadas, é, na verdade, toda a coletividade e apenas indiretamente o proprietário ou possuidor da área. Sendo assim, destinar prestação pecuniária diretamente à vítima, e somente a ela, caberá implicar em descaracterização do sujeito passivo direto de grande parte das infrações penais ambientais.

A norma que instituiu o compromisso de ajustamento não traz em seu bojo nenhuma limitação quanto à tutela dos direitos transindividuais, representados pelos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Não podemos deixar de comentar que há uma incidência maior de termos de ajustamento de conduta que tratam sobre direitos difusos, não querendo no entanto dizer que não haja fundamento jurídico para ajustar a conduta os outros tipos de direitos transindividuais.[103]

Outra questão a ser discutida diz respeito a qual tipo de obrigação o termo pode conter, visto que a tutela dos direitos em comento se resolvem em sua grande maioria através de obrigações de fazer e de não fazer.

Alguns juristas, dentre eles Carvalho Filho[104], entendem que o ajustamento de conduta só pode se referir à obrigação de fazer e não fazer e nunca de indenizar, não podendo haver a equivalência do dano em dinheiro ou mesmo em outra medida compensatória, pois haveria uma espécie de transação:

> Na verdade, o compromisso visa ajustar conduta às exigências legais, o que significa um *facere e non facere.* Se a pessoa causou dano e compromete-se formalmente a indenizar o lesado formará mera confissão de dívida, negócio jurídico bastante conhecido e regulado pelo direito privado.

Parte da doutrina, e nela se inclui Geisa Rodrigues, defende a possibilidade de cláusula de indenizar, que deve ser utilizada com bastante cautela e quando não

---

102 BELLO FILHO, Ney de Barros. **Crimes e infrações administrativas ambientais.** Comentários à Lei n.9605/1998. Brasília: Brasília Jurídica. 2000. p. 88.

103 "A matéria sobre o que pode versar o ajustamento de conduta é bastante variada. Podem ser direitos transindividuais ligados ao meio ambiente, ao consumidor, à saúde, ao patrimônio histórico, à ordem econômica, à cidadania, aos direitos indígenas, à proteção dos direitos das pessoas portadoras de deficiência, à educação, aos direitos das crianças, adolescentes e idosos, dos trabalhadores e a tantos outros". RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed. Rio de Janeiro, 2011. p. 160.

104 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995. p. 139.

houver possibilidade de reparação específica do dano e nem de previsão de uma obrigação de fazer compensatória, ou seja, desde que não haja outro meio de reparação e que o resultado buscado pelo ajuste seja o mesmo que possivelmente seria alcançado em decisão judicial.

3.2.6 Aspectos Formais da Celebração do Ajuste

Para a maioria dos compromissos de ajustamento não há regras legais sobre sua forma, no entanto deve ser observado um formato adequado para alcançar suas finalidades.[105] Não esqueçamos que o compromisso de ajustamento de conduta é um título extrajudicial e, muito embora seja resultado da "*vontade do interessado em adequar sua conduta ao ordenamento jurídico vigente, é certo que poderá ele vir a se tornar inadimplente*"[106], sendo consequência disso uma execução judicial do título.

O importante é que os ajustamentos ao final estejam revestidos dos aspectos de certeza, liquidez e exigibilidade, determinados pelo Código de Processo Civil Brasileiro para a configuração dos títulos.

Importante ressaltar a necessidade de motivar e fundamentar as razões que deram origem a celebração do ajuste, pois conforme salienta Geisa Rodrigues, "*a motivação dos atos administrativos é de fundamental importância para o Estado Democrático de Direito".*

Apesar de não haver obrigatoriedade de cláusulas, existem instruções normativas de cada órgão público, que variam entre os estados sobre como devem ser seus procedimentos internos.

Para exemplificar, o Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo editou a Súmula de nº 9: " *Só será homologada a promoção de arquivamento de inquérito civil, em decorrência de compromisso de ajustamento de conduta, se deste constar que seu não cumprimento sujeitará o infrator a suportar a execução do título executivo extrajudicial ali formado, devendo a obrigação ser certa quanto a sua existência e determinada, quanto ao seu objeto".*

---

105 Para os ajustes firmados pelos órgãos do Sistema Nacional do meio Ambiente há previsão de forma como previsto no art. 76 A da Lei 9605/1998.

106 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 97.

Fernando Akaoui,[107] sem intenção de esgotar o tema, aponta no entanto, aspectos que não podem ser objeto de esquecimento, na celebração do ajuste, quais sejam:

a) Admissão da ocorrência do dano ou risco de dano;

Mesmo já estando decidido por vários Tribunais de Justiça do país, que a assinatura do compromisso de ajustamento de conduta pelo interessado já induz na admissão de sua responsabilidade por prática antiecológica[108], o autor entende importante que fique bem caracterizada a admissão do dano ou risco, com cláusulas objetivas que evitem tergiversações com intuito procrastinatório por parte do compromissário, tendo em vista, a ampla dilação probatória em sede de embargos do devedor que o título executivo extrajudicial propicia. Adotando a postura, sugerida, seria afastada a discussão sobre a ocorrência do fato que deu origem ao ajustamento da conduta.

b) Consequências para o caso de descumprimento

Tendo em vista que o objeto do título executivo advém da tutela de interesse difusos e coletivos, não há margem para "*qualquer discricionariedade ao órgão público que firmou o compromisso com o interessado em poder avaliar se deve ou não executar as cláusulas previstas em caso de inadimplemento, pois este é um dever que decorre da própria legitimação conferida por lei."*

Diante do tema surge a importância de fazer constar no ajustamento as consequências processuais caso ocorra um inadimplemento, "*até para que esta colocação exerça papel preventivo, inibindo o não cumprimento das obrigações por parte daquele que ajustou sua conduta às regras legais".*

c) Indicação da destinação das quantias em dinheiro

O termo de ajustamento pode conter, conforme visto anteriormente, dever de indenizar em dinheiro quando irreversível o dano ocorrido ou, ainda, quando a conduta ocasione danos que não são passíveis de recuperação, bem como pode haver previsão de cláusula penal em caso de inadimplência, sendo necessária a

---

[107] AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 98-100.

[108] SÃO PAULO. **Apelação Cível n. 913.544-5/2-00.** Câmara Especial do Meio Ambiente – Relator: Renato Nalini – 17.09.09 – V.U. – Voto n. 15191.

previsão de destinação das quantias, que devem ser revertidas a um dos fundos que trata a o art. 13 da Lei 7347/85[109].

Em complementação, o Decreto 1306/94, veio para *regulamentar o Fundo de Defesa de Direitos Difusos de que tratam os arts. 13 e 20 da Lei nº7347/85, seu conselho gestor e dá outras providências.*

O art. 2º do mencionado Decreto prevê que os recursos que serão destinados ao FDD deverão vir da arrecadação, dentre outros incisos: I- das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7347/85; IV- das condenações judiciais de que trata o parágrafo 2º, do art. 2º, da Lei nº 7913/89 e VII- de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

Neste inciso VII, do referido art. 2º do Decreto, *caberiam as verbas destinadas por força de ajustamento de conduta.*[110]

Conforme estabelecido no artigo 7º do Decreto "os recursos arrecadados serão distribuídos para efetivação das medidas dispostas no artigo anterior e suas aplicações deverão estar relacionadas com a natureza da infração ou do dano causado".

Porém, os referidos fundos não tem cumprido o fim ao qual se destinam e não tem gerado os efeitos que deles se esperavam quando de sua constituição. Conforme Macedo Junior[111]:

> ...jamais foram tomadas as medidas necessárias no sentido de identificação da origem dos bens lesados de modo a garantir a sua aplicação prioritária na reparação dos danos ocorridos que deram origem aos recursos, critério aliás, seguido tanto pela lei estadual em vigor, como pela lei federal e também por deliberação do próprio Conselho Gestor do FDD.

Mesmo diante das dificuldades expostas é fundamental, segundo Akaoui, que seja identificada no ajuste a destinação das quantias no caso de indenização em dinheiro.

---

109 BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Art. 13- "Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido pelo Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados".

110 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 100.

111 MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. Propostas para a reformulação da lei que criou o fundo de reparação de interesses difusos lesados. In: **Ação civil pública:** Lei 7347/85 - 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 800-827.

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei nº 10.330, de 27/12/1994, que dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, criou em seu art.21, o Fundo Estadual do Meio Ambiente –Fema-, destinado a carrear recursos para a proteção e a conservação do meio ambiente, tendo como função prover recursos para equipar os órgãos estaduais executivos incumbidos da realização das atividades de conservação, recuperação, proteção, melhoria, pesquisa, controle e fiscalização ambientais[112].

d) Quem deve assinar o termo de compromisso

Tendo em vista a característica de título jurídico do termo de ajustamento, é fundamental o cuidado acerca da perfeita qualificação e competência de quem vai assinar como compromitente (representante do órgão público) e como compromissário(quem assume o compromisso de reparar o dano ou afastar o risco).

Por tratar-se de responsabilidade civil decorrente de ato ilícito, de natureza ambiental, qualquer das pessoas ligadas à ocorrência pode firmar sozinha o termo de ajustamento de conduta, por ser de natureza solidária[113]

Pessoa física casada, por interpretação do art.1647 do Código Civil Brasileiro, não precisa de autorização do cônjuge para assinar o ajustamento.

Com relação às pessoas jurídicas é necessária maior cautela, pois como existem vários tipos societários é fundamental uma análise mais aprofundada da documentação exigida.

Por cautela, deve ser exigido o contrato social da empresa acompanhado de todas as posteriores modificações, verificar quem são os sócios e diretores com poderes para outorgar procuração e verificar se a pessoa que detém este poder é a mesma que delegou os poderes a quem está se apresentando como procurador para assinar o termo.

---

112 RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.330/94**, do Estado do RS, que a criou o Fundo Estadual do Meio Ambiente-FEMA, prevê em seu art. 23, dentre as várias fontes de recursos que comporão o fundo, o produto das sanções administrativas e judiciais por infrações às normas ambientais.

113 "Mandado. de segurança. Meio Ambiente. Assinatura de TAC por somente um dos agentes poluidores.Intimação dos demais copoluidores. Descabimento. Inexistência de direito líquido e certo, por tratar-se de obrigação solidária. Possibilidade de reparação de dano por qualquer dos um dos corresponsáveis.Segurança denegada. Recurso imprórvido." SÃO PAULO. TJSP. **Apelação 438.308-5/3.** Câmara Especial do Meio Ambiente, j. 30.03.2006, rel. Des.Lineu Peinado, v. u.). No mesmo sentido: RIO GRANDE DO SUL. TJRS. **AI 70031928955**, j.16.12.2009, rel. Des. Irineu Mariani.

Se o ajustante for pessoa jurídica de direito público interno o Chefe do Governo, deve assinar o termo, visto que, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais já anulou termo de ajustamento de conduta firmado por Secretário de Estado, afirmando que quem representa o Estado-membro é o Governador do Estado ou o Procurador-Geral do Estado.[114]

Outra matéria objeto de discussão é a necessidade ou não de testemunhas no ato de assinatura do termo de ajustamento de conduta.

É a Lei da Ação Civil Pública que confere ao termo de ajustamento de conduta a natureza de título executivo extrajudicial, e esta legislação não exige a assinatura de duas testemunhas. Aliás o nosso CPC, conforme art. 585,II,somente exige a assinatura de duas testemunhas no caso de título executivo extrajudicial proveniente de documento particular assinado por devedor e por duas testemunhas, o que não é o caso aqui discutido.

No entanto, Akaoui[115] adverte que "*se o caso investigado se mostra tumultuado por demais é aconselhável que o órgão público venha a se precaver de futuras discussões fazendo testemunhas participarem do ato da lavratura e assinatura do termo de compromisso".*

Cabe ressaltar ainda sobre o tema a controvérsia sobre a obrigatoriedade da presença do Ministério Público, como anuente, nos procedimentos de ajustamento de conduta dos demais colegitimados.

Este entendimento seria extraído da obrigatoriedade de intervenção do Ministério Público, como fiscal da lei, nas ações civis públicas em que não seja autor, conforme previsto na LACP, art. 5,§ 1, estendendo-se, assim esta compreensão para os compromissos de ajustamento de conduta.

Segundo Fernando Grella Vieira[116]:

> Se é imprescindível a participação do Ministério Público como fiscal da lei nas ações propostas pelos demais colegitimados, a mesma razão há de prevalecer para tornar obrigatória sua participação na celebração do compromisso extrajudicial, eis que se trata, da mesma forma, de exercer a competência constitucional que lhe foi reservada quanto à defesa dos

---

114 MINAS GERAIS. **Apelação Cível. 1.0024.07.385654-4/001**, j.18.09.2008, rel. Des. Albergaria Costa.

115 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 105.

116 VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos:compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis. **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 234.

> interesses sociais, em ato do qual resultará a definição das obrigações (liquidez e certeza) e consequentemente, título executivo.

No entanto, encontramos autores na doutrina e mesmo em decisões de Tribunais[117] entendendo que, na ausência de norma expressa determinando a intervenção obrigatória do Ministério Público, a mesma não pode ser deduzida.[118]

e) Garantias ao ajustamento de conduta

Como proteção efetiva das obrigações constantes do termo de ajustamento é importante que sejam estabelecidas medidas coercitivas, como a fixação de multas diárias, de caráter cominatório e não compensatório. Não há limite no valor da multa[119], mas não pode ser "*irrisória nem excessiva sob pena de não desempenhar adequadamente o seu papel de pressão psicológica".*[120]

A garantia hipotecária, com inscrição do TAC em registro imobiliário, a fixação de fiança bancária, e a contratação de seguro são algumas das medidas coercitivas que podem ser fixadas no ajustamento.

Para Fernando Akaoui,

> o seguro ambiental tem se mostrado instrumento de garantia que vem crescendo consideravelmente, notadamente em face da maior conscientização do Poder Judiciário quanto aos efeitos deletérios da degradação ambiental, o que vem repercutindo em obrigações cada vez mais vultosas a serem suportadas pelos degradadores, o que requer uma salvaguarda financeira para um eventual sinistro[121].

3.3 EFICÁCIA DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO

Realizado o termo de ajustamento de conduta, com medidas protetoras ao interesse difuso ou coletivo, o mesmo impedirá a propositura da ação civil pública,

---

117 Pela desnecessidade de submissão do TAC celebrado por outro órgão legitimado ao MP (TRF-2ª Região. AG n 111.470. Quarta Turma. Relator:Juiz Rogério Carvalho. DJU, 22.08.2003,p.303).

118 Nelson Nery Junior, José Luiz Mônaco, Vicente Greco Filho entendem que na ausência de norma expressa não se pode deduzir do sistema a obrigatoriedade de fiscalização do Ministério Público, nos compromissos de ajustamento de conduta realizados por outro órgão público.

119 Nos ajustes celebrados pelos órgãos do SISNAMA, quanto ao valor das multas "não poderá ser superior ao valor do investimento previsto".

120 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 169.

121 Ibidem, p. 107.

seja pelo órgão público que assina o termo, ou pelos demais legitimados, frente a falta de interesse processual.

Por ser um negócio jurídico sob o plano da eficácia, o ajustamento, dependendo da regra vigente na instituição, tem os seguintes efeitos:

> a) a suspensão do procedimento administrativo no qual foi tomado, ou para o qual tenha repercussão, ocorrendo a homologação do compromisso; b) a suspensão do procedimento sem pleno cumprimento; c) o arquivamento do processo administrativo, havendo a necessidade de se instaurar um novo procedimento para a fiscalização do cumprimento do termo de ajustamento de conduta[122].

Quanto à eficácia do ajuste de conduta firmado pelo Ministério Público encontramos alguma polêmica, pois há discussão se o termo teria força executiva imediata ou somente após a revisão de seus termos pelo Conselho Superior da Instituição.

A questão emerge do art. 9º, caput e parágrafos, da Lei da Ação Civil Pública que prevê que o arquivamento do inquérito civil será submetido a exame e deliberação do Conselho Superior do Ministério Público.

Aqui convém um esclarecimento. O compromisso de ajustamento de conduta celebrado pelo Ministério Público sempre é uma das etapas do inquérito civil ou mesmo de procedimento administrativo investigatório. Em geral o ajuste de conduta:

> É celebrado na fase de conclusão do inquérito, ou seja após a delimitação do dano e da possibilidade de o obrigado se submeter à solução negociada. Após o cumprimento das obrigações assumidas no ajuste, e desde que a celebração do mesmo tenha abrangido a totalidade dos fatos e das pessoas investigadas no inquérito civil, impõe-se o encerramento da investigação ensejando o arquivamento da mesma[123].

Posto isto, identificamos as seguintes posições doutrinárias quanto à revisão dos ajustamentos de conduta, pelo Conselho Superior do Ministério Público: **(a)** a que entende que enquanto não ocorrer a homologação do arquivamento do inquérito civil, o compromisso de conduta ali ajustado não teria eficácia de título, ficando suspensos os termos do acordo até que haja a revisão de suas cláusulas pelo

---

122 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 185.

123 Ibidem, p. 178.

Conselho Superior[124]; **(b)** outra corrente entende que não há na legislação qualquer condição que impeça que o ajustamento adquira eficácia jurídica imediata e que o tempo decorrido entre a assinatura do termo e a efetiva homologação do acordo pelo Conselho, seria extremamente negativo para a eficiência da tutela dos bens protegidos. Neste ponto vale o seguinte raciocínio: se a lei elenca como um dos motivos para o arquivamento a inexistência de fundamento para o ajuizamento, é certo que se houve o ajustamento de conduta o *parquet* só o fez porque convencido de que o compromissário transgrediu o ordenamento jurídico vigente, **(c)** por fim existe a corrente que entende que o legislador ao não enfrentar o tema possibilitou que os Ministérios Públicos pudessem regulamentar a matéria através de suas leis orgânicas ou mesmo por seus regimentos internos.

Nas hipóteses de celebração de termo de ajustamento de conduta por outro órgão público diverso do Ministério Público, não há nenhuma previsão legal para uma eventual ocorrência de controle interno.

Diante dessa situação, tem prevalecido de forma uníssona que o termo de ajustamento de conduta é exigível e passível de ser executado, como título extrajudicial, com o consequente descumprimento, mesmo sem homologação dos órgãos superiores da instituição.

3.4 OS COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA ÁREA AMBIENTAL

Geisa Rodrigues, em sua obra Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, apresenta ao final pesquisa sobre a prática do ajustamento de conduta no Ministério Público Federal, revelando que 54% de todos os ajustamentos dizem respeito a área ambiental.[125]

Este dado é bastante revelador e mostra a crescente utilização e a importância do instrumento extraprocessual na defesa do bem ambiental.

---

[124] BRASIL. **§4º, Art. 9 da Lei de Ação Civil Pública – Lei 7.347/85**: “Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção do arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação”.

[125] RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 221-279.

O fator tempo é fundamental na busca do equilíbrio ecológico e quanto antes pudermos reparar, cessar ou mesmo afastar o dano, mais eficaz será a tutela ao ambiente.

Aliado ao fator temporal, o princípio da prevenção, um dos pilares da proteção ambiental, dificilmente seria plenamente atendido em um processo judicial.

Ramón Martin Mateo, afirma que[126]:

> Em muchos campos la evitación de la incidência de riesgos es superior al remédio. En el del ambiente esta estratégia es clave, ya que daños importantes irrogados al *medio* Suelen tener secuelas graves y a veces irreversibles...

Os danos ambientais são conforme Fiorillo e Rodrigues,[127] "irreversíveis e irreparáveis", então:

> Diante da impotência do sistema e face a impossibilidade lógico jurídica de fazer voltar a uma situação igual a que teria sido criada pela própria natureza, adota-se, com inteligência e absoluta necessidade, o princípio da prevenção do dano ao meio ambiente como verdadeira chave mestra, pilar e sustentáculo da disciplina ambiental, dado o objetivo fundamentalmente preventivo do Direito Ambiental.

O ajustamento de conduta ambiental, conforme concebido pela Lei da Ação Civil Pública, deverá buscar o devido realinhamento do interessado às exigências do ordenamento jurídico, além da plena assunção das obrigações necessárias para resguardar o meio ambiente, não admitidos os compromissos que não englobem todas as condutas necessárias para a proteção do bem.

No entanto, há casos onde as medidas previstas para serem implementadas pelo compromissário não englobam todas as condutas necessárias à completa reparação do dano e, em outras situações, as medidas previstas foram inadequadas à proteção que se propunham.

Fernando Akaoui entende que, quanto à primeira situação, o título é válido e as medidas ajustadas deverão ser cumpridas integralmente, não havendo nenhum

---

126 MATTEO, Ramón Martín. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998. p. 54.

127 FIORILLO,Celso Antônio PacHeco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 140.

obstáculo para que novas medidas sejam adotadas em novos ajustamentos de conduta ou mesmo na via judicial[128].

No que se refere a segunda hipótese, sustenta Vieira que o fato de "*ter havido na espécie, a frustação da finalidade visada pelo preceito legal, posto que as obrigações serão inúteis a integral satisfação da ofensa", aponta para um vício insanável indicando a nulidade do compromisso*[129].

3.5 OBRIGAÇÕES NOS COMPROMISSOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

As *obrigações de fazer* são atos positivos assumidas no compromisso de ajustamento de conduta. São obrigações importantes na tutela do meio ambiente, posto que nesta espécie estão inseridas as execuções de projetos que visam a reparação do ambiente degradado. São obrigações de resultado e realizadas por conta e risco do compromissário[130].

As *obrigações de não fazer* visam fazer cessar a partir daquele momento a atividade poluidora e a agressão ao ambiente, mitigando seus impactos. Também tem natureza preventiva na medida que vincula o ajuste à abstenção de novas práticas nocivas contra o meio ambiente. Muitas vezes as obrigações pactuadas nos compromissos de ajustamento revelam um dever jurídico de não fazer previsto em lei.[131]

Aqui cabe o posicionamento da doutrina, quanto ao descabimento de se utilizar as regras contidas no Código Civil Brasileiro no que concerne as obrigações de fazer e não fazer, em razão da adoção da responsabilidade objetiva para indenização ou reparação do dano ambiental.

A *obrigação de dar* tem um sentido amplo, compreende tanto a entrega de coisa certa, determinada, individualizada, como por exemplo a entrega pelo ajustante de animal silvestre endêmico da Mata Atlântica criado em cativeiro sem

---

128 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 118.

129 VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública** – Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: RT, 2001. p. 246.

130 Nas obrigações de resultado, não importa o método ou tecnologia a ser adotado e sim se o resultado foi alcançado.

131 Obrigação de não realizar extração de recursos mineirais sem a competente autorização, conforme previsto na Lei 9605/98, art. 55: " Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida:"

autorização do IBAMA,[132] como entrega que coisa incerta, quando o bem somente é identificado por gênero e quantidade.

Consoante Cappelli[133], exemplo comum de estipulação de obrigação de dar em compromisso de ajustamento de conduta é o de compensação ambiental no caso de danos irreparáveis, onde não haja mais possibilidade de recomposição integral do ambiente. Nestes casos, por falta de previsão legal quanto à destinação de indenizações e multas resultantes de compromissos de ajustamento de conduta, os órgãos públicos legitimados comumente ajustam compensações ambientais, revertendo doações de bens a entidades ou órgãos envolvidos com gestão e preservação ambiental[134].

Apesar da inquestionável primazia da reparação específica do dano ambiental, com o retorno do bem lesado ao *statu quo ante*, por vezes os danos são irreparáveis, não havendo possibilidade técnica de recomposição e de reversão do dano. Nestes casos, será aberta a possibilidade de indenização em dinheiro.

O dano ambiental, conforme preceitua o artigo 225,§3º da CF, independente de ser reparado deve ser indenizado[135], sendo lícito portanto o seu pedido. No entanto, a doutrina entende que o real objetivo da tutela ambiental é o da reparação do bem específico com o retorno do bem ao *statu quo ante* e não a busca, pura e simples, da reparação econômica do bem ambiental agredido, razão pela qual enfatiza a prioridade pela opção de fazer e não fazer.

O compromisso de ajustamento de conduta deve ter como escopo, prioritariamente, a recomposição do bem jurídico ao estado que se encontrava antes de ter sofrido dano ou ameaça, através da definição de obrigações de fazer e de não fazer e somente diante da impossibilidade da reversibilidade do dano material

---

132 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 126.

133 CAPPELLI, Silvia (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto "O Direito por Um Planeta Verde". p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

134 BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** A Lei 7347/85, prevê que havendo condenação em dinheiro em sede de ação civil pública, a indenização pelo dano causado reverterá para o fundo de recuperação ambiental, não havendo previsão quanto as arrecadações, de indenizações e multas vindas dos ajustamentos.

135 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Art. 225,§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".

deverá haver a cumulação com a compensação, através de obrigações de dar e ou indenizar.

A indenização, segundo Cappelli, " só tem lugar *quando há dano material total ou parcialmente irreversível,* ou, em termos processuais, quando impossível a tutela específica ou o resultado prático equivalente, ou, ainda, *quando configurado dano extrapatrimonial".*[136]

De outro lado, mesmo havendo possibilidade de recomposição do ecossistema, não deverá ser olvidado que o período de ocorrência da degradação ambiental deve ser economicamente calculado e ressarcido pelo compromissário.

O dano ambiental também pode ensejar um dano moral à coletividade, pois deve reparar "o sofrimento de diversas pessoas dispersas em uma certa coletividade ou grupo social(dor difusa ou coletiva), em vista de um certo dano ao patrimônio ambiental"[137].

O art. 3º da Lei 7347/85 prevê que "a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer", ensejando o entendimento que os pedidos são alternativos, sucessivos e cumulativos, e conforme Akaoui, seja pela interpretação literal do próprio artigo retro mencionado como por aplicação subsidiária do CDC que preceitua absoluta liberdade de formulação de pedidos para defesa dos interesses difusos e coletivos[138], cabendo a mesma compreensão aos compromissos de ajustamento de conduta.

Ainda conforme a Lei da Ação Civil Pública, art. 13, as condenações em dinheiro e as indenizações pelos danos causados reverterão a um fundo gerido por um Conselho Federal ou Estadual.

É majoritário o entendimento que o fundo não alcançou seu objetivo de reparar interesses difusos lesados se mantendo inerte, ao longo do tempo, razão pela qual conforme já discorremos anteriormente, os legitimados na LACP, segundo Akaoui, "passaram a inovar na busca da concretização do desiderato da lei, e a

---

136 CAPPELLI, Silvia (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto "O Direito por Um Planeta Verde". p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

137 PACCAGNELLA, Luis Henrique. Dano moral ambiental. **Revista de direito ambiental,** São Paulo, RT, v. 13, 1999. p. 46.

138 BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Art. 83: "Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código, são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela."

alternativa encontrada, quando havia montante em dinheiro a ser indenizado, foi a de transformar essas quantias em medidas compensatórias, que visavam recompor em favor da coletividade os danos irreparáveis causados ao meio ambiente"[139].

3.6 COMINAÇÕES EM COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

As cominações estão previstas no art. 5º,§6º, da lei da Ação Civil Pública e têm caráter de penalidade para o caso de descumprimento do ajustado. Dentre as cominações encontramos a multa cominatória ou periódica, as medidas cominatórias[140], advertências ao compromissário, dentre outras, frente ao caso concreto. As multas não substituem o cumprimento da obrigação principal ajustada, tendo caráter somente cominatório ou coercitivo, e não compensatório e/ou satisfativo[141].

Conforme Carvalho Filho[142]:

> Se o interessado se compromete a ajustar sua conduta às exigências legais, como admite a lei, de nada adiantaria a promessa se não houvesse a previsão de penalidade para o caso de descumprimento. A não ser assim, o compromisso rondaria apenas o campo moral. Para haver efetividade jurídica, é *obrigatório*(e nunca facultativo!) que no instrumento de formalização esteja prevista a sanção para o caso de não cumprimento da obrigação.

Diante da finalidade coercitiva e inibitória da multa, ela não deve ser fixada em patamar irrisório nem excessivo. Assim devem ser considerados para o estabelecimento do valor da multa: a importância do bem lesado ou ameaça de lesão para a coletividade; as consequências em caso de inadimplemento da obrigação; a possibilidade econômica do compromissário, objetivando para induzi-lo

---

139 AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 129.

140 Dentre as medidas cominatórias, com objetivo de pressionar o compromissário, podemos citar a possibilidade de interdição de empresa, limitação de funcionamento de estabelecimento, desfazimento de obra, entre outras.

141 Conforme Fernando Akaoui, não resta dúvida que a cominação da Lei da Ação Civil Publica tem natureza jurídica de cláusula penal, mas não a prevista no Código Civil, de caráter reparatório, mas uma de natureza especial, pois visa o resguardo dos direitos e interesses difusos e coletivos, com finalidade exclusiva de coagir o infrator das normas relativas àquela matéria a se ajustar ao ordenamento jurídico vigente. AKAQUI, op. cit., p. 139.

142 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública:** comentários por artigo. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999. p. 188.

a cumprir os termos da obrigação principal, evitando assim o pagamento da multa prevista em caso de inadimplemento.[143]

Segundo Cappelli,

> para viabilizar a melhor compreensão da multa fixada e sua execução o compromisso de ajustamento de conduta deve prever: a) o prazo para cumprimento da obrigação principal: b) os termos inicial e final da incidência da multa periódica[144];c) multa diversa- em natureza, valor incidência no tempo- para cada obrigação;d) índice monetário e de correção do valor da multa; e) a destinação dos valores recolhidos a título de multa; f) se o valor da multa será o mesmo em caso de inadimplemento parcial ou integral da obrigação; g) se a multa aplica-se de forma individualizada ou conjunta, quando houver mais de um compromissário.[145]

O termo de ajustamento de conduta que contiver multa, diária ou não, em valor irrisório ou incompatível, não terá efetividade frente ao descumprindo da previsão legal da obrigatoriedade da cominação.

No caso do compromisso de ajustamento de conduta firmado no curso do inquérito civil pelo Ministério Público, e que está sujeito à homologação por parte do Conselho Superior (art. 9º,§1º, LACP), com certeza não deverá ser aceito pelo Colegiado se contiver inadequação no valor da multa.

3.7 O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS CRIMES AMBIENTAIS

---

143 Para Rodolfo de Camargo Mancuso, a cominação prevista no art. 11 da LACP, tem a mesma finalidade da prevista no art.5º §6, para o compromisso de ajustamento de conduta, da mesma lei: "sua carga impositiva sobre o devedor deve ser tal que produza sobre o seu *animus* o estímulo suficiente para que ele opte pela prestação específica, ao invés de pagar a multa diária: normalmente, para se obter esse efeito bastará que o ônus financeiro representado pelo reiterado pagamento da *astreinte* se revele mais oneroso do que o cumprimento do julgado". MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública** - Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 7. ed. São Paulo: RT, 2001. p. 253.

144 "Termo é o dia em que começa ou se extingue a eficácia do compromisso de ajustamento . Termo inicial ou *dies a quo* é o momento em que a eficácia de determinada cláusula ou de todo ajuste deve começar, ficando a exigibilidade postergada. Termo final ou *dies ad quem* é o momento em que a eficácia da cláusula termina. Termo não se confunde com prazo: prazo é o lapso de tempo transcorrido entre a celebração do ajustamento de conduta e o advento do termo; termo é limite inicial ou final aposto no prazo". Texto extraído do trabalho elaborado pelo Instituto "O Direito por Um Planeta Verde", *Compromisso de Ajustamento Ambiental: análises e sugestões para aprimoramento.* CAPPELLI, Silvia (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto "O Direito por Um Planeta Verde". p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

145 Ibidem.

Nos termos do art. 225,§3º, da CF/88 os danos ao meio ambiente podem ensejar responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal. Essa autonomia entre as esferas sancionatórias na realidade já vinha sendo assegurada no ordenamento jurídico pátrio na lei que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Quanto à responsabilização penal, muito já foi discutido na doutrina, incluindo a tese do Direito Penal mínimo, onde não caberia proteção penal de direitos coletivos e por conseguinte, tampouco para os delitos ambientais.

Gilberto Freitas[146] refuta tal entendimento citando os autores Giorgio Marinucci e Emilio Dolcini:

> Se trata pelo contrário, de delitos caracterizados por uma vitimação de massa; direta ou indiretamente ofendem círculos amplos(...) E quanto a criminalidade ambiental, as agressões grandes ou pequenas à integridade do ar, da água, do solo etc. minam as condições de sobrevivência, física e econômica de grupos mais ou menos amplos de pessoas ou de todo o gênero humano.

Segue o autor afirmando que a tutela penal do meio ambiente é imprescindível, pois trata-se de bem jurídico fundamental e essencial para a vida, incluídas as futuras gerações, ademais " *em face do nível a que o meio ambiente foi elevado pela Constituição brasileira de 1988, não há como se discutir a respeito de que ela tornou legítima a criminalização das condutas que o agridam ou atentam contra ele".*

Fernando Akaoui sustenta a completa autonomia entre as esferas de responsabilidade ambiental, no entanto alguns operadores do Direito sustentam que ao firmar o compromisso de ajustamento de conduta, faltaria justa causa ao Ministério Público para a persecução penal, servindo o instrumento como causa supralegal de ilicitude, devendo então o inquérito policial ou termo circunstanciado ou mesmo ação penal já proposta serem objeto de trancamento.

Posicionamento intermediário propõe Gilberto Freitas quando afirma que "*poderá ser reconhecida como causa de extinção de punibilidade a reparação do dano ambiental antes do recebimento da denúncia*"[147].

---

146 FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação de dano.** São Paulo: RT, 2000. p. 109.

147 FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação de dano.** São Paulo: RT, 2000. p. 220.

No entanto, o Superior Tribunal de Justiça só admite o pedido de trancamento da ação penal nas hipóteses de comprovação da incidência de causas de extinção da punibilidade ou da ausência de indícios de autoria ou prova da materialidade do dano, não sendo possível o pedido de trancamento pelo mero fato de ter sido ajustado um compromisso de conduta[148].

3.8 A EVOLUÇÃO NA CELEBRAÇÃO DOS TERMOS DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Ao longo de nosso estudo encontramos pesquisas estatísticas sobre a utilização dos termos de ajustamento de conduta que valem ser referidas.

Geisa de Assis Rodrigues[149], em sua obra Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta, apresenta pesquisa realizada no período de 1992 até 2004, tendo como abrangência tão somente os termos de ajustamento de conduta extrajudiciais celebrados pelo Ministério Público Federal.

O referido estudo, patrocinado pela Escola Superior do Ministério Público da União, mostrou que no período de 1990 a 1998 as Procuradorias da República nos Estados[150] celebraram 71 (setenta e um) termos de ajustamento de conduta. Já no estudo que compreendeu o período de 1998 a 2004, foram realizados 220 termos, o que representou um aumento de 309%,indicando a forte tendência de intensificação da prática de ajustamento de conduta no Ministério Público Federal.

---

148 Para Fernando Reverendo Vidal Akaoui, sobre o tema: “Não basta portanto firmar o ajustamento de conduta, devendo ser verificado que o dano já se encontra devidamente recomposto, sob pena dos agentes degradadores buscarem o compromisso de ajustamento de conduta apenas como meio de se livrar da persecução penal, e , com a extinção da punibilidade, já poderiam inadimplir, pois não haveria como reverter esta decisão”. AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012. p. 145.

149 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 221-261.

150 Através da página da PGR podem ser acessadas as páginas das Procuradorias Regionais. BRASIL. **Ministério Público Federal.** Disponível em: <www.pgr.mpf.gov.br>. Acesso em: 8 jul. 2015.

Proporcionalmente a região Sul celebrou 28% dos termos no país, a região Sudeste 23%, a Centro Oeste 13%, a Norte 12% e a Nordeste 23%.

A matéria ambiental[151] é tema de mais da metade dos compromissos de ajustamentos de conduta e o Estado de Santa Catarina é o que mais celebra esses ajustamentos.

Outro dado muito interessante da pesquisa é a de que as instituições ligadas ao Estado representam a maioria dos pactuantes dos termos de ajuste de conduta, sendo que:

> As pessoa jurídicas de direito público, incluídas aqui aquelas integrantes da administração indireta e autoridades, figuram como réus em 35,08% dos processos em geral, e em 26,43% dos processos examinados. (...) Portanto, podemos afirmar com certo rigor científico que o Estado brasileiro, através das pessoas jurídicas que o representam, tem sido responsável pela prática de condutas que configuram violações de direitos da comunidade garantidos pelo ordenamento jurídico, ao invés de ser o maior promotor desses direitos[152].

Este dado, segundo Paulo Cezar Pinheiro Carneiro,

> assume intensa gravidade na medida em que as pessoas jurídicas de direito público a quem a lei confere legitimidade (Estado, Município, órgãos da administração indireta-art.5º, caput, ACP) para a defesa dos direitos das coletividades em geral são justamente as que, em segundo lugar, mais violam estes mesmos direitos.[153]

Quanto ao tempo decorrido entre o conhecimento do conflito e a celebração do termo, o estudo conclui que 56% foram celebrados em até 6 meses, comprovando ser o instrumento um meio eficiente para a obtenção de um título

---

151 Nos 54% dos compromissos de ajustamento de conduta que tratavam da questão ambiental foram encontradas as seguintes áreas de abrangência: adequação de obras, de atividades ou de projetos às regras de proteção ao meio ambiente, com a respectiva previsão de reparação dos danos ocasionados e da regularização do licenciamento ambiental. Também há significativa incidência dos ajustes na proteção das unidades de conservação, outros que objetivam recuperar áreas degradadas em virtude de desmatamento, aterro ou queimada, assim como os que reparam danos ocasionados aos recursos hídricos. Alguns ainda se referem à reparação de danos em assentamentos rurais e à fiscalização e educação ambiental. RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 245.

152 RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011. p. 248.

153 CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. Tese apresentada e publicada nos anais do 9º Congresso Nacional do Ministério Público. Bahia: 1992. In: **Livro de estudos jurídicos**, n. 6, do Instituto de Estudos Jurídicos, 1993.

executivo, frente ao dado que somente 19% das ações civis públicas foram decididas definitivamente em um ano.

Na mesma linha de análise, o Instituto “O Direito por um Planeta Verde” elaborou estudo sobre a utilização e efetividade do compromisso de ajustamento de conduta ambiental, denominado Compromisso de Ajustamento Ambiental: Análise e Sugestões Para Aprimoramento[154]. A pesquisa analisou os compromissos de ajustamento extrajudiciais celebrados pelo Ministério Público Federal de 1992 a 1998 e de 2000 a 2008, e dos Estados do Acre, do Pará e de São Paulo, de 2006 a 2008.

Interessante salientar daquele trabalho que no período de 2006 a 2008, foram instaurados pelo Ministério Público Federal 392 procedimentos administrativos, 1556 inquéritos civis, 2866 arquivamentos, 191 termos de ajustamento de conduta e 351 ações civis públicas, todos referentes a matéria ambiental.

Tais dados permitem a seguinte leitura: *(a) o destino de significativa parcela dos procedimentos é o arquivamento; (b) a celebração de compromissos de ajustamento é baixa(menos de 10%) em relação ao número de investigações realizadas;(c) o número de ações civis públicas ajuizadas ainda é maior que o número de TACs celebrados*[155]*.*

De qualquer forma, dado relevante diz respeito ao cumprimento dos termos, onde de 172 analisados, 70 foram cumpridos, 69 estão em cumprimento, 24 em verificação de cumprimento e somente 9 não foram cumpridos. Isso permite à pesquisa inferir que:

> É alto o índice de cumprimento dos compromissos de ajustamento firmados, confirmando que a consensualidade traz ínsita maior probabilidade de

---

154 *Compromisso de Ajustamento Ambiental: análises e sugestões para aprimoramento.* Instituto “ O Direito por Um Planeta Verde. CAPPELLI, Silvia (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto “O Direito por Um Planeta Verde”. p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

155 O estudo afirma que os fatores que levam a um maior número de ações civis públicas do que compromissos de ajustamento de conduta são: a) falta de confiabilidade nos grandes setores que tem seus interesses atingidos(ex. setor madeireiro/carvoeiro) b) falta de estrutura e confiabilidade na fiscalização tanto estadual como federal, c) a força que o empreendedor tem muitas vezes junto ao Estado nos casos de licenciamento, dentre outras. CAPPELLI, Silvia (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto “O Direito por Um Planeta Verde”. p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

> cumprimento das obrigações e em tempo mais imediato, representando benefício maior ao bem jurídico tutelado[156].

Por sua vez, quando analisados os dados estatísticos do Ministério Público de São Paulo, o estudo verificou a diferente atuação deste em relação ao Ministério Público Federal, pois o número de termos celebrados é bem maior do que a quantidade de ações civis públicas ajuizadas. Senão vejamos, de 2006 a 2008, foram celebrados termos de ajustamento em 60,22% dos casos, enquanto o ajuizamento da ação civil pública foi a medida adotada em 39,77% dos casos.

No que diz respeito ao cumprimento dos ajustes realizados pelo Ministério Público de São Paulo o inadimplemento é baixo, estimado em 10%, índice aproximado ao que foi constatado no montante dos termos de ajustamento celebrados pelo Ministério Público Federal, corroborando a efetividade do instrumento na prevenção e reparação dos danos ao meio ambiente.

No Estado do Rio Grande do Sul, o Ministério Público, conforme dados fornecidos pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente-Caoma-, firmou 2.817 termos de ajustamento de conduta em 2013 frente a 860 Ações Civis Públicas. Em 2014 foram firmados 2.208 termos de ajustamento e ajuizadas 929 Ações Civis Públicas.

---

156 O número alto de TACs em cumprimento e em fase de avaliação de cumprimento se deve ao fato que os ajustes ambientais preveem prazos longos para o cumprimento das obrigações, a fim de permitir a reparação integral do dano. CAPPELLI, Silvia (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto “O Direito por Um Planeta Verde”. p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

4 CONCLUSÃO

Nos dias de hoje discutimos avanços sociais e científicos outrora inimagináveis. Com certeza, muitos outros avanços ainda surgirão, pois não há limites para as demandas da denominada sociedade de risco, muito bem definida por Ulrich Beck[157].

Com o surgimento de uma sociedade cada vez mais complexa, o direito é compelido a regular novos aspectos, sob os quais ainda não havia se debruçado.

Nesse contexto, e premido pela crescente globalização dos mercados, dentre outros aspectos advindos da modernidade, houve a necessidade de se incorporar ao ordenamento jurídico pátrio a proteção aos interesses coletivos e transindividuais.

Assegurar proteção jurídica a direitos que por falta de titular definido não eram protegidos, como exemplo o “bem ambiental”, foi um desafio, ainda mais frente a um sistema processual tradicional eminentemente individualista.

As regras processuais inseridas na Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor foram um considerável avanço para a tutela dos interesses coletivos e difusos. No entanto, nem sempre conseguem conferir a proteção desejada, principalmente quando se objetiva a defesa do meio ambiente em que vivemos, consideradas as características únicas que revestem o bem ambiental.

A proteção ao meio ambiente requer primeiramente a prevenção do dano. Porém, quando ele ocorrer, haverá a necessidade de pronta atuação com absoluta prioridadade às ações que estanquem os danos e visem o rápido retorno do bem ambiental lesado ao “*statu quo ante*.”

A solução dos conflitos ambientais, no entanto, envolvem alta interdisciplinariedade, com necessidade de conhecimentos aprofundados de diversas áreas do conhecimento humano, impondo muitos desafios à tutela judicial clássica.

Ademais, a morosidade das demandas judiciais em nosso país e a preponderância muitas vezes da ótica privatista em detrimento dos interesses transinvividuais das decisões judiciais, prejudicam sobremaneira o bem ambiental que se quer tutelar.

---

157 BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo.** Hacia uma nueva modernidade. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

A legislação brasileira no que concerne às necessidades de preservação da natureza e desenvolvimento sustentável evoluiu consideravelmente nos últimos tempos, mas, mesmo assim, continua a apresentar dificuldades na efetiva proteção ao meio ambiente. Frente a essa situação surge forte questionamento na temática do acesso à justiça, e ao padrão atual de resolução dos conflitos ambientais submetidos ao Poder Judiciário.

A denominada desjudicialização, objetiva minimizar a questão do excesso de demandas decorrentes dos inúmeros novos direitos positivados exigidos pela complexidade da sociedade pós moderna, e, no caso de proteção ambiental, contribuiria decisivamente para a indispensável celeridade que o tema impõe.

Não se trata de atacar o princípio da inafastabilidade da jurisdição, mas sim um salutar movimento no sentido de buscar métodos alternativos extrajudiciais para a solução das controvérsias ambientais.

Nesta tendência, a busca de soluções consensuais extrajudiciais nos conflitos que envolvem interesses da área ambiental tem encontrado significativa proteção nos termos de ajustamento de conduta, previsto na Lei da Ação Civil Pública.

A construção negociada através de um compromisso de ajustamento de conduta, que leva em conta as particularidades do caso em concreto, apresenta alta efetividade na proteção dos direitos do meio ambiente, resultado esse que, com alto grau de probabilidade, não seria obtido com a necessária presteza na via judicial convencional.

A tutela extrajudicial, com possibilidade de maior informalidade e agilidade, com ênfase na negociação consensual, obtém com maior probabilidade o cumprimento das obrigações pactuadas e se mostra muito mais capaz de obter a efetiva proteção ao bem ambiental tutelado, em cotejo com os resultados decorrentes da utilização da Ação Civil Pública.

Na análise dos dados estatísticos, que encontramos na bibliografia estudada, sobre a celebração de termos de ajustamento de conduta, pelo Ministério Público Federal, e pelo Ministério Público dos Estados, fica evidente o alto grau de adimplemento dos ajustes pactuados, comprovando a inequívoca efetividade do instrumento extraprocessual na proteção do bem ambiental.

Os resultados amplamente positivos obtidos pela utilização dessa via extraprocessual, sem desprezar as demais - que têm fundamental importância de

acordo com a especificidade da hipótese fática -, recomendam o incremento de sua utilização, com a concessão do necessário apoio técnico às autoridades que a manejam, bem como o constante aperfeiçoamento da legislação existente.

REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: RT, 2012.

_____. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

_____. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

ALVIM, J. E. Carreira. **Elementos de teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Processo e ideologia** - O paradigma racionalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo.** Hacia uma nueva modernidade. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Crimes e infrações administrativas ambientais.** Comentários à Lei n.9605/1998. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor.

_____. **Decreto-Lei n 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sôbre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Art. 27.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 6938/81, 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.

_____. **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 de direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências.

_____. **Ministério Público Federal.** Disponível em: <www.pgr.mpf.gov.br>. Acesso em :08/06/2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Art. 225,§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, Art. 9 da Lei de Ação Civil Pública – Lei 7.347/85**: "Deixando o Conselho Superior de homologar a promoção do arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação".

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Introdução ao direito do ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. Trad. José Carlos Barbosa Moreira. **Revista de Processo,** n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.

_____. **Acesso à justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CAPPELLI, Sílvia. Desformalização, Desjudicialização e Autorregulação: tendências no Direito Ambiental? CAPPELLI, Sílvia; LECEY, Eládio (Coords.). **Revista de Direito Ambiental,** ed. 63, 2011.

_____; MARCHESAN, Ana Maria; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer ou não fazer com indenização nas ações civis públicas para reparação dos danos ambientais: análise dos pressupostos. In: Congresso Internacional de Direito Ambiental. 7. 2003, São Paulo. [**Anais...**]. São Paulo: IMESP, 2003.

_____ (Coord.); JELINEK, Rochelle (Consultoria técnico-jurídica). **Compromisso de ajustamento ambiental:** análises e sugestões para aprimoramento. Instituto "O Direito por Um Planeta Verde". p. 26. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/index.php?pag=5&sub=1&cod=28>. Acesso em: 16 jun. 2015.

CARNEIRO, Paulo Cezar. **Acesso à justiça** - Juizados Especiais Cíveis e Ação Civil Pública: uma nova sistematização da Teoria Geral do Processo. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

_____. **Acesso à justiça.** Juizados especiais cíveis e ação civil pública. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

_____. A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a ação civil pública. Tese apresentada e publicada nos anais do 9º Congresso Nacional do Ministério Público. Bahia: 1992. In: **Livro de estudos jurídicos**, n. 6, do Instituto de Estudos Jurídicos, 1993. p. 234-240.

CARNELLUTTI, Francesco. **Teoria geral do direito**. Tradução de Antônio Carlos Ferreira. São Paulo: Lejus, 1999.

CARVALHO, Délton Winter de. **Dano ambiental futuro:** a responsabilização pelo risco ambiental. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública:** comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

_____. **Ação civil pública:** comentários por artigo. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

_____. **Ação civil pública**: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: MILARÉ, Edis (Coord.). **Ação civil pública:** Lei 7347/85 – 15 anos. São Paulo: RT, 2001.

_____. Ação civil pública, inquérito civil e Ministério Público. In: **Ação civil pública:** Lei 7347/85 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2000.

_____; MILARÉ, Edis; NERY JUNIOR, Nelson. **A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos.** São Paulo: Saraiva, 1984.

FINK, Daniel Roberto. Alternativa à ação civil pública ambiental (reflexões sobre as vantagens do termo de ajustamento de conduta). In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública** – lei 7347/85-15 anos. São Paulo: RT, 2001.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **Curso de direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: RT, 2013.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

FREITAS, Gilberto Passos de. **Ilícito penal ambiental e reparação de dano.** São Paulo: RT, 2000.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas:** a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva:** a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010.

GRAU NETO, Werner. O termo de ajustamento de conduta do “resgate do passivo ambiental” - a necessidade de revisão do instituto. In: WERNECK, Mário (Coord.). e outros. **Direito Ambiental visto por nós advogados**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

GRINOVER, Ada Pelegrini. Tutela jurisdicional nas obrigações de fazer e não fazer:aspectos da reforma do Código de Processo Civil. **Revista de Processo,** São Paulo, v. 79, 1995.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2003.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. Propostas para a reformulação da lei que criou o fundo de reparação de interesses difusos lesados. In: **Ação civil pública:** Lei 7347/85 - 15 anos. 2. ed. São Paulo: RT, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública** - Em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 7. ed. São Paulo: RT, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A tutela inibitória.** Individual e coletiva. São Paulo: RT, 1998.

MATTEO, Ramón Martín. **Manual de derecho ambiental**. 2. ed. Madrid: Trivium, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 5. ed. São Paulo: RT, 1993.

_____. **A defesa dos interesses difusos em juízo.** Meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos. 7. ed. São Paulo: RT, 1993.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiros, 1999.

_____. **Curso de direito administrativo.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MILARÉ, Édis. A ação civil pública por dano ao ambiente. In: **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

_____. A ação civil pública por dano ao ambiente. In: **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: RT, 2002.

_____. **A ação civil pública** - Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

_____. O compromisso de ajustamento de conduta e a responsabilidade penal ambiental. In: MILARÉ, Édis (Coord.). **A ação civil pública após 20 anos:** efetividade e desafios. São Paulo: RT, 2005.

MINAS GERAIS. **Apelação Cível. 1.0024.07.385654-4/001** ,j.18.09.2008, rel. Des. Albergaria Costa.

MÔNACO, José Luiz. **A ação civil pública.** Comentários por artigo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos – A legitimação para agir. In: **Temas de direito processual civil** - Terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

_____. A tutela jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos – A legitimação para agir. In: **Temas de direito processual civil** - Segunda série. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 21-29.

NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de ajustamento de conduta**. São Paulo: RT, 2010.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; MATOS, Yolanda Alves Pinto Serrano de. **Código de defesa do consumidor interpretado.** 5. ed. São Paulo: Verbatim, 2011.

PACCAGNELLA, Luis Henrique. Dano moral ambiental. **Revista de direito ambiental,** São Paulo, RT, v. 13, 1999.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. Aspectos da tutela ambiental individual. In: **Revista de Processo**, São Paulo, RT, n. 145, ano 32, março de 2007. Coord. Wambier, Teresa Arruda.

PROENÇA, Luis Roberto. **Inquérito civil**. São Paulo: RT, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.330/94.** Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências.

_____. TJRS. **AI 70031928955**, j.16.12.2009, rel. Des. Irineu Mariani.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta:** teoria e prática. 3. ed .Rio de Janeiro, 2011.

SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998.

SÃO PAULO. **Apelação Cível n. 913.544-5/2-00.** Câmara Especial do Meio Ambiente – Relator: Renato Nalini – 17.09.09 – V.U. – Voto n. 15191.

_____. TJSP. **Apelação 438.308-5/3**. Câmara Especial do Meio Ambiente, j. 30.03.2006, rel. Des.Lineu Peinado, v. u.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: (estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente). São Paulo: RT, 2011.

SEVERO, Sérgio. **Os danos extrapatrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 1996.

SILVA, José Luiz Mônaco da. **Inquérito civil**. Bauru: Edipro, 2000.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Processo e ideologia** - o paradigma racionalista. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

VIEIRA, Fernando Grella. A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta. In: MILARÉ, Édis. **Ação civil pública** – Lei 7347/1985 – 15 anos. São Paulo: RT, 2001.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

VITTA, Heraldo Garcia. **O meio ambiente e a ação popular**. São Paulo: Saraiva, 2000.

WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira** - Subsídios para a história do direito ambiental. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. São Paulo: RT, 2006.