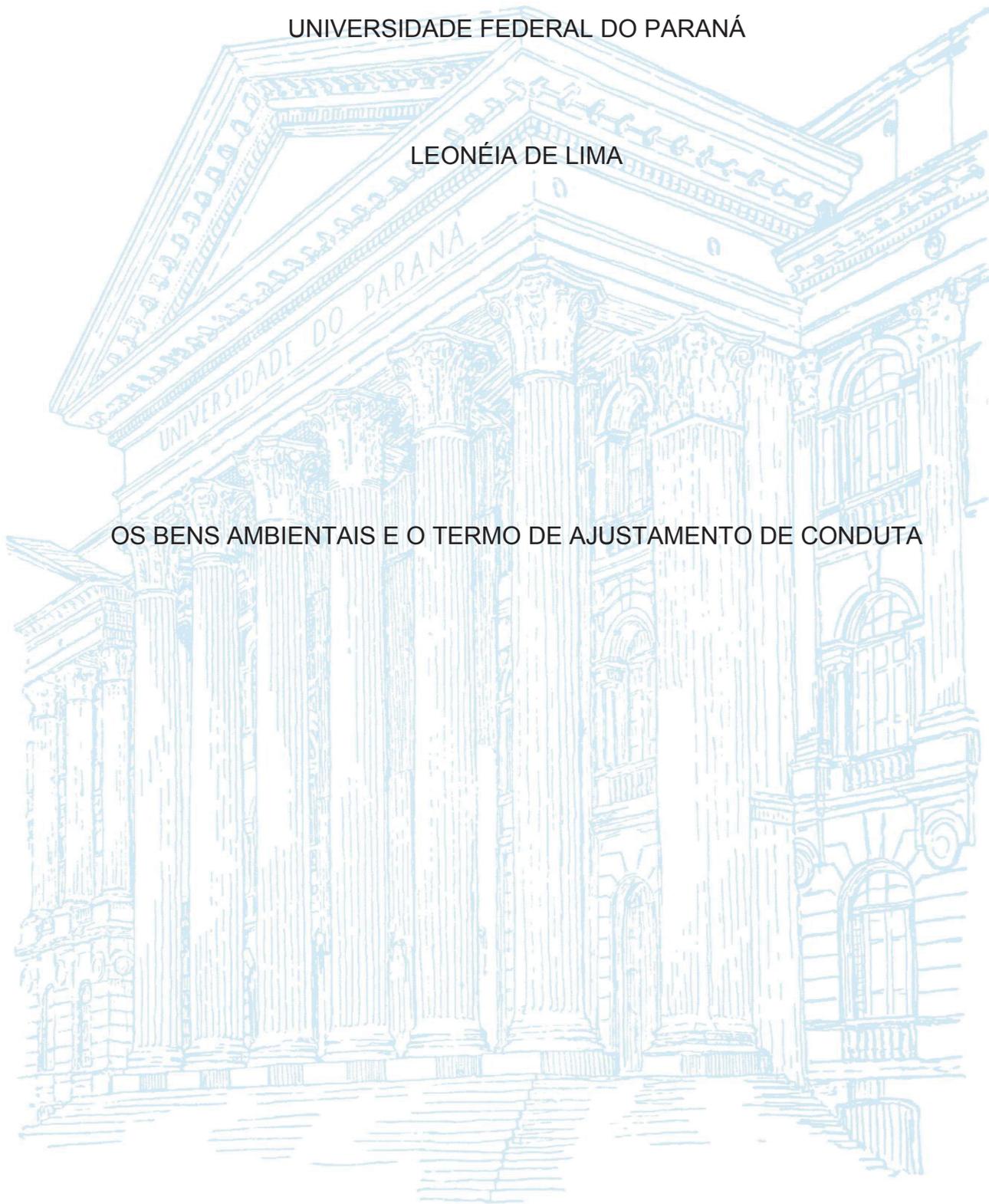


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LEONÉIA DE LIMA

OS BENS AMBIENTAIS E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



CURITIBA

2019

LEONÉIA DE LIMA

OS BENS AMBIENTAIS E O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do curso de Pós Graduação em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientador Prof. Dr. Alessandro Panasolo

CURITIBA

2019

Os bens ambientais e o Termo de Ajustamento de Conduta

Leonéia de Lima

RESUMO

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, almeja uma tutela ao meio ambiente efetiva, para tanto confere ao Ministério Público e outros órgão legitimados alguns instrumentos imprescindíveis para alcançar o pertença objetivo, como é o caso do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC. O TAC tem se tornado uma importante ferramenta para alcançar a eficácia da tutela dos direitos e interesses difusos e coletivos, sendo um dos mais exequíveis mecanismos na prevenção e reparação do meio ambiente. Desta forma, o presente trabalho pretende demonstrar que o Termo de Ajustamento de Conduta - TAC pode representar solução extrajudicial eficaz para resolução de conflitos ambientais, contribuindo para a efetividade da tutela do meio ambiente, bem como para evitar a propositura de ações judiciais.

Palavras-chave: bem jurídico, Meio ambiente, Termo de Ajustamento de Conduta, solução extrajudicial.

ABSTRACT

The 1988 Federal constitution of Brazil in its art. 225 aims to really protect the environment, therefore it provides to “Ministério Público” and others institutions some imperative tools to reach its main purpose which is called, adjustment of conduct term- TAC. Which has become a very important tool to reach the best protection to everyone. It is one the best tool to preserve and repair the environment. Therefore, this paper intends to present and show that the adjustment of conduct term may represent an extrajudicial solution to solve the environment conflicts by this way increasing the protection of the environment and avoiding law suits

Keyword: legal environment, conduct adjustment term, extrajudicial solution

1 INTRODUÇÃO

Conceituar qualquer bem jurídico tutelado não é das tarefas mais fáceis, não obstante, quando falamos de meio ambiente a tentativa de mensurar esse bem se torna mais complexa, visto que a tutela ambiental estende-se para o equilíbrio ecológico, a interação entre homem, a flora, a fauna, o solo, a água, o clima, a paisagem, os bens materiais e o patrimônio cultural.

A Constituição Federal, no art. 225, caput, estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o como bem de uso comum do povo. O art. 2º da Lei nº 6.938/1981 considera o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.

Já o art. 3º da referida Lei define o meio ambiente como 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.

Amparado no art. 225 da Constituição Federal, Fiorillo (2012, p.52) apresenta o conceito de bem ambiental, afirmando sê-lo:

Um bem de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e ainda, um bem essencial a qualidade de vida” (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, 2012, p. 52)

Consoante a isso, o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) surgiu no ordenamento jurídico como um relevante instrumento de resolução de conflitos no âmbito dos interesses ou direitos difusos e coletivos, ao estabelecer a possibilidade de efetivação extrajudicial da tutela de referidos direitos, entre eles o ambiental, o que, além de contribuir para desafogar a máquina judiciária, evita a demanda de tempo de submeter a questão ao judiciário ocasiona.

Com efeito, como bem assevera Fernandes (2008, p.20-21), prestação jurisdicional passa por uma crise mundial sem precedentes, uma vez que:

Por melhor que seja a justiça, é realmente impossível, nos dias de hoje, dar vazão satisfatória ao imenso contingente de conflitos produzidos no seio de uma sociedade de massa, extremamente complexa e ávida por rapidez. Como a atividade de pacificar conflitos mostra-se cada vez mais crucial para a sociedade, aumenta-se a busca pelos meios alternativos (FERNANDES, Rodrigo, 2008, p. 20-21)

Desta feita, o presente artigo pretende demonstrar que o TAC tem se firmado como mecanismo eficaz para solução de conflitos ambientais, contribuindo para a efetividade da tutela do meio ambiente, bem como para evitar a propositura de ações judiciais.

2 O BEM AMBIENTAL

2.1 NATUREZA DO BEM AMBIENTAL

O conceito de bem jurídico surgiu da necessidade de proteger certas coisas que são objeto de interesse da sociedade, portanto, cria-se direitos e deveres através de normativas. O bem de natureza ambiental tutelado rompe a estrutura da classificação de bem público ou privado e traz uma nova conotação, visto sua característica híbrida e transindividual não representa apenas um direito, mas também um dever de todos.

Nesse sentido, o meio ambiente é um bem jurídico comum, difuso, destituído de conteúdo patrimonial direto e imediato, pertencente a toda coletividade que merece especial e diferenciada proteção.

Gomes (2016, p.230-231), em sua obra, se refere a bens comuns como:

Há coisas que não podem integrar o patrimônio de quem quer que seja, ainda pessoa de direito público, porque de todos, chamam-se res communes omnium, coisas comuns de todos (o ar, a luz do sol). Não se podem chamar coisas, porque lhes falta o requisito de ocupabilidade. Não há possibilidade, com efeito, de apropriação exclusiva. (GOMES, Orlando, 2016, p.230-231)

Schimitz, e Bodnar (2007) acrescentam o fato de que a proteção do meio ambiente em regra colide com grandes interesses econômicos, os quais, sob a retórica do progresso tentam justificar as ofensas ao meio ambiente.

Segundo Piva (2000, p.114), “bem ambiental é um valor difuso, imaterial ou material, que serve de objeto mediato a relações jurídicas de natureza ambiental”

No mesmo sentido ao definir bem ambiental, Fiorillo e Rodrigues (1997, p.85-88), descrevem:

Tendo desvendado a natureza jurídica do direito ambiental, resta-nos, pois, descobrir qual é a natureza jurídica do próprio bem ambiental, já que, como direito que é, expressamente determinado pela CF, art.225, deve estar enraizado em valores próprios e, como não poderia deixar de ser diferente, é na própria Constituição Federal que vamos nos abeberar para encontrar quais seriam esses valores (...). O artigo 225 estabelece que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial a sadia qualidade de vida. Assim enunciar como essencial a qualidade de vida, o art.225 recepcionou o conceito de meio ambiente estabelecido na Lei 6.938/81, quando diz que “é 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” (art.3º, 1). (...) A expressão sadia qualidade de vida não nos permite errar. Direito a vida é direito a vida com saúde. (RODRIGUES, Marcelo Abelha do. In FIORILLO, Celso Antônio Pacheco, 1997 p.85-88)

Ainda, Amaral citando Fiorillo (2016, p.18) afirma:

Já não é mais possível considerar a proteção da natureza como um objetivo decretado pelo homem em benefício exclusivo do próprio homem. A natureza tem que ser protegida também em função dela mesma, como valor em si, e não apenas como um objeto útil ao homem (...) A natureza carece de uma proteção pelos valores que ela representa em si mesma, proteção que, muitas vezes, terá de ser dirigida contra o próprio homem. (AMARAL, Diogo de Freitas do. In FIORILLO. Celso Antônio Pacheco. 2016, p. 18.)

Comungando da mesma essência, dispõe Rocha (1997, p.26) que o meio ambiente natural consiste em:

[...] o espaço físico transformado pela ação continuada e persistente do homem com o objetivo de estabelecer relações sociais, viver em sociedade. É composto pelo meio ambiente urbano, periférico e rural. Por meio ambiente urbano entendemos o meio ambiente constituído por espaço urbano, edificações, equipamentos públicos. Está associado à própria complexidade de nossas cidades: o ambiente citadino. Por outro lado, o meio ambiente rural pode ser conceituado como o espaço onde se desenvolvem as relações pertencentes ao campo, os ambiente rústicos. O meio ambiente periférico deriva da própria expansão desordenada da metrópole, que empurra as populações para regiões marginais nas cercanias da cidade, os subúrbios. (ROCHA, Julio de Sá da, 1997 p. 26)

Piva (2000, p.111) afirma que a “vida digna com qualidade representa certamente, o fim maior a ser colimado pelo direito em benefício do ser humano, mas a proteção ambiental, sem a qual os outros interesses, é verdade, não terão onde sobreviver, não é a única proteção capaz de possibilitar a existência de um homem feliz e digno”.

Diante disso, é possível afirmar que a doutrina é pacífica no que tange a importância de conceituar o bem ambiental como bem difuso de interesse de toda coletividade.

2.2 O ESTUDO DO BEM AMBIENTAL

O estudo jurídico dos bens peregrina pela história da sociedade, especialmente pelo fato de que a propriedade é a origem comum da discórdia

humana. Os bens essenciais à vida são juridicamente reconhecidos e recebem do Direito a respectiva proteção. O meio ambiente reflete uma nova ordem de interesses que o direito protege.

Para Coelho (2012), a existência de determinado bem, escasso ou não, dotado de valor no contexto social humano, fará surgir o interesse estatal na sua defesa. Então, da conjugação dos três elementos (bem, valor e interesse), se extrai a proteção legal, que equivale à normatização da proteção estatal.

A compreensão do bem ambiental passa pelo entendimento de bens particulares e bens públicos, tanto pela ótica privatista do Direito Civil quanto pública do Direito Constitucional e do Direito Administrativo, bem como pela função social da propriedade, em que o bem ambiental apresenta um contorno difuso, advindo de uma função ecológica.

Silva (2009, p.15) esclarece que:

A consciência ambientalista proporcionou o surgimento e o desenvolvimento de uma legislação ambiental em todos os países, 'variada, dispersiva e frequentemente confusa', consoante observa Ramon Martin Mateo, que acrescenta : Em realidade, podemos detectar três tipos de normas: umas que constituem simples prolongamento ou adaptação das circunstâncias atuais da legislação sanitária ou higienista do século passado e da que também em épocas anteriores, protegia a paisagem, a fauna e a flora; outras de cunho moderno e de base ecológica, ainda que de dimensão setorial, para o ar, a água, o ruído, etc; e outras, por fim, mais ambiciosas e que intentam interrelacionar os fatores em jogo, recolhendo numa normatividade única todas as regras relativas ao ambiente. (SILVA, José Afonso, 2009 p.15)

De uso comum do povo, nos termos da declaração constitucional republicana, os bens jurídicos ambientais, que compõem o meio ambiente, são bens públicos que necessitam — ressalvados aqueles indispensáveis à sobrevivência do homem, como, por exemplo, o ar — de autorização estatal para serem apropriados economicamente.

Coelho (2012), relembra o voto que o Juiz Benjamim Silva Rodrigues, do Tribunal Constitucional de Portugal, proferiu nos autos do Processo n. 432/2002, onde dá-nos incontestável segurança quanto à natureza jurídica do bem ambiental como segue:

Que o ambiente é, hoje, um bem público resulta com insofismável certeza da extensa regulação que a lei lhe dispensa: o ambiente tornou-se, hoje, — como que a par do direito de propriedade —, objecto de protecção contravencional e criminal (arts. 46º e 47º da Lei n. 11/87 [...]) e de

responsabilidade extracontratual (arts. 40º, n. 4 e 41º da mesma Lei). Por outro lado, trata-se de um bem público cuja defesa cabe prevalentemente ao Estado, mas que é levada a cabo essencialmente através das autarquias locais — arts. 37º a 40º da Lei n. 11/87. Dada a especial natureza de tal bem público, pois interfere directa e imediatamente com a qualidade de vida de todos aqueles que se inserem nele, e numa relação de grande intensidade e tensão, entendeu a lei que não podia descurar, no quer que fosse, a sua defesa. Por isso, para que o atavismo daqueles que gerem a coisa pública não conduzisse a que ele fosse e permanecesse ofendido, a lei cometeu também a sua defesa a todos os cidadãos, membros da comunidade, erigindo-o, assim, à categoria de direito subjectivo público. (PORTUGAL. Tribunal Constitucional. 2ª Secção. Processo n. 432/2002. Acórdão n. 436/2003. Relatora: Conselheira Maria Fernanda Palma. Julgamento em: 30 set. 2003)

Vasconcelos (2015) evoca que o “bem ambiental” passou a assumir grande relevância no meio jurídico, com o surgimento de diversas doutrinas, já que a nossa Constituição da República Federativa Brasileira de 1988, CRFB/88, em seu artigo 225, considerou como direito de todos poderem ter direito a um meio ambiente saudável.

2.3 BEM DE INTERESSE PÚBLICO

O conceito de interesse público permeia inequivocamente pela carta de direitos fundamentais assegurados pela Constituição, e pelo princípio da dignidade da pessoa humana.

O bem ambiental de interesse público está vinculado à ideia de propriedade variada (pública ou privada) e de sua disponibilidade. O proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente conforme sua vontade e juízo, porque não integra a sua disponibilidade.

Silva (2009, p. 84) ao tratar da classificação define:

[...] meio ambiente de um modo geral, pode-se dizer que tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade. [...] São bens de interesse público, dotado de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo. (SILVA, José Afonso, 2009, p.84)

Parte da doutrina sustenta que, até a promulgação da Carta Federal de 1988, duas eram as categorias de bens: os privados e os públicos.

Fiorillo, destaca em sua obra que na Lei 3071/2016, antigo Código Civil, sob a égide da Constituição Republicana de 1891, estabeleceu em seu art. 65 que:

Art.65: São públicos os bens de domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencem. (BRASIL, 2016)

Sob a mesma perspectiva, o Código Civil, cito Lei 10.406/2002, em seus arts. 98 e 99, nos trazem:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado. (BRASIL, 2002)

Ressalto ainda, o descrito no Art.100, da referida Lei:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar. (BRASIL, 2002)

O professor Piva (2000) sustenta que a Constituição da República criou um terceiro gênero de bem (difuso), de natureza jurídica (de uso comum do povo) inconfundível com os bens públicos e privados.

2.4 BEM COMO PATRIMONIO PÚBLICO DE NATUREZA DIFUSA

O conceito de meio ambiente adquiriu relevância no momento em que se tornou um bem a ser protegido. Devido a sua complexidade se fez necessário criar uma forma de se proteger não somente o conjunto de interações e elementos que compõe o meio ambiente, como proteger os seus elementos de forma individualizada. Assim criou-se uma dissociação de meio ambiente, enquanto bem jurídico em macrobem ambiental e microbem ambiental.

A definição de macrobem ambiental é ampla, estendendo-se ao meio ambiente como um todo, sendo o conjunto de meio ambiente natural, artificial e de trabalho, o qual contempla todas as formas de vida interagindo entre si em todas suas possíveis manifestações.

Para Costa e Rezende (2011), o macrobem ambiental é incorpóreo, imaterial, indivisível, o que o impossibilita de apropriação exclusiva. A proteção jurídica do macrobem ambiental pertence a toda coletividade.

A proteção do macrobem se dá em nível igualmente amplo como de sua concepção, considerando-se atentado ao macrobem toda e qualquer ação que vitima o equilíbrio ecológico e, conseqüentemente, dano ao meio ambiente. Logo, quaisquer ecossistemas que sofreram algum tipo de perturbação são exemplos de atividade destrutiva do macrobem ambiental.

Mais do que isso, qualquer atividade que atente à garantia da qualidade de vida humana – conforme o enfoque antropocêntrico do direito brasileiro – é considerada como danosa ao macrobem, pois, em última instância, a noção de macrobem se confunde com tudo o que influencia diretamente a harmonia e perfeito funcionamento do meio ambiente

Consoante a isso, o microbem ambiental é todo e qualquer elemento que integre o meio ambiente, como atmosfera, fauna, flora, solo e água. A interação dos microbens formam o meio ambiente e, conseqüentemente, o macrobem ambiental. Alguns já possuem tratamento legislativo próprio, o que os torna bens ambientais individuais.

O art.1º da Constituição Brasileira de 1988 consagra a democracia como princípio estruturante do Estado, e o art. 225 estabelece que o todos tem direito ao meio ambiente equilibrado, e proteger o mesmo é atribuição de todos.

Pelo exposto é possível afirmar que o Estado Democrático Ambiental contempla ampla participação do povo na defesa do meio ambiente e garantia do mínimo existencial ecológico, e assim garante os direitos que permitem a liberdade, o bem estar e a segurança ambiental.

Portanto, considerando os valores constitucionais brasileiros, o Estado Democrático Ambiental é aquele que tem como base a dignidade da pessoa humana, que assegura os direitos fundamentais, que garante a participação do cidadão nas esferas decisórias que envolvem as questões de interesse público, o que inclui as matérias ambientais.

Ainda, pode-se afirmar que o meio ambiente equilibrado é um direito difuso, pois possui titularidade indeterminada, natureza indivisível, pertence a todas e a cada um ao mesmo tempo.

Mesmo antes do advento da Constituição Federal de 1.988, a Lei n. 6.938, de 1981 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, atribuiu ao meio ambiente a natureza de patrimônio público.

Salienta Souza (2013) acerca da teoria de Herman Benjamin que:

Portanto, veio somar ao seu entendimento que o meio ambiente é um bem público de uso comum. Comenta também sobre a teoria que distingue os interesses em públicos, difusos, coletivos e individuais: “A fórmula que permite compatibilizar a nomenclatura das duas disciplinas é a de que o meio ambiente, como macrobem, é bem público de uso comum, enquanto que o interesse ambiental, como reflexo exterior deste, é difuso. (COSTA, Beatriz Souza, 2013)

Milaré (2014, p.161), também balizado na Lei 6.938/81, considera meio ambiente como patrimônio público:

Ao proclamar meio ambiente como “bem de uso comum do povo”, foi reconhecida a sua natureza de “direito público subjetivo”, vale dizer, exigível e exercitável em face do próprio Estado, que tem também a missão de protegê-lo. Destarte, o equilíbrio ecológico e a qualidade ambiental são assegurados de parte a parte, por vezes mediante disputas e contendas em que o Poder Público e a coletividade (através de seus seguimentos organizados e representativos) se defrontam e confrontam dentro dos limites democráticos.(MILARÉ, Edis, p.161, 2014)

Reitere-se que o meio ambiente sadio, enquanto objeto de direito difuso, recebe o atributo de “macrobem” e assume imaterialidade. Por outro lado, os bens isoladamente considerados como a água, a mata ciliar, *etc*, revestem-se de materialidade. Logo, material ou imaterial, o bem ambiental será sempre difuso para fins de proteção, mas não para o de classificação ou categorização.

3 TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

3.1 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DO TAC

O Termo de Ajustamento de Conduta, tecnicamente conhecido como TAC, é instrumento extremamente útil para a resolução de conflitos de interesses difusos, sociais, ambientais e de natureza econômica, o qual tem a finalidade de impedir a

continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano ao direito coletivo e evitar a ação judicial.

Inicialmente, o Termo de Ajustamento de Conduta foi previsto no art. 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1989, já como um instrumento heterogêneo, a valer nas esferas administrativa, cível e penal, estendido ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), o qual ampliou sua aplicabilidade efetiva aos demais conflitos de natureza difusa, alterando a Lei da Ação Civil Pública, Lei nº. 7.347/1985, para admitir aos órgãos públicos tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, tendo esse eficácia de título executivo extrajudicial.

O TAC surge da constatação que a dinâmica econômica e social não é acompanhada pela estrutura normativa, e várias demandas judiciais não se resolvem com a interpretação direta do texto de lei, principalmente no que diz respeito a direitos difusos.

Tendo em vista que o bem ambiental tem natureza difusa, o que implica dizer que sua titularidade está concentrada nas mãos de pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, CDC), sua proteção não se harmoniza com o processo civil brasileiro tradicional, criado para suportar lides individuais ou de, no máximo um restrito número de pessoas.

Com efeito, esta situação demonstra o despreparo das leis processuais para recepcionar instrumentos que viabilizem a tutela civil coletiva,

Neste sentido, Fiorillo, Rodrigues e Nery (1996), advertem que:

[...]não há mais que se falar sequer na possibilidade de se usar o ortodoxo sistema liberal individualista do Código do 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 a medida que impede o acesso efetivo à justiça e fere, em todos os sentidos, o direito processual do devido processo legal" (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, RODRIGUES, Marcelo Abelha, NERY, Rosa Maria de Andrade, 1996)

Delineado na ordem jurídica pátria fundamentalmente pelo parágrafo 6º do artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei nº. 7.347/1985), o TAC pode ser conceituado, nos dizeres de Rodrigues (2002, p.297), como:

[...] uma forma de solução extrajudicial de conflitos promovida por órgãos públicos, tendo como objeto a adequação do agir de um violador ou potencial violador de um direito transindividual (direito difuso, coletivo ou individual homogêneo) às exigências legais, valendo como título executivo extrajudicial. (RODRIGUES, Geisa de Assis. 2002, p. 297.)

Para Filho (2009, p. 222), o TAC representa uma manifestação de vontade unilateral do obrigado de adequar-se as exigências legais, sendo o reconhecimento implícito, por parte do violador da ilegalidade de sua conduta, e a promessa de que este se adequará a lei, consistindo em um:

[...] ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais. A natureza jurídica do instituto é, pois, a de ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente. (FILHO, José dos Santos Carvalho, 2009, p. 222)

O Termo de Ajustamento de Conduta é instrumento de caráter contratual e bilateral, de grande valia na seara ambiental, tanto em âmbito judicial quanto administrativo.

3.2 LEGITIMIDADE

Segundo Sanchotene (2011), o TAC surgiu no ordenamento jurídico como um instrumento alternativo consequente não obrigatório, de solução extrajudicial de conflitos relacionados aos direitos difusos coletivos, onde é dado ao autor do dano a possibilidade de cumprir as ações estabelecidas, o qual e uma vez admitido, oferecido e cumprido, não mais subsistirá o denominado dano que deu causa à sua oferta e, desse modo, qualquer lesão ou ameaça a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo, dentro os quais se insere o direito ao meio ambiente equilibrado.

A grande vantagem do instituto é evitar a máquina judiciária, que é burocrática e já está abarrotada de processos, os quais se arrastam quase que eternamente, colocando em risco a efetividade da tutela jurisdicional.

A legitimidade ativa para propor a execução do título executivo extrajudicial consolidado nos termos do TAC está prevista no art. 5º, incisos I a V e o seu § 6º, da Lei de Ação Civil Pública - Lei nº 7.347/85.

§6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta as exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. (BRASIL, 1985)

E no art. 14 da Resolução 23/2007 do Conselho Nacional do Ministério Público:

Art.14 O Ministério Público poderá firmar compromisso de ajustamento de conduta, nos casos previstos em lei, com o responsável pela ameaça ou lesão aos interesses ou direitos mencionados no artigo 1º desta Resolução, visando a reparação do dano, à adequação da conduta as exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou indenização pelos danos que não possam ser recuperados. (BRASIL, 2007)

Cabe ressaltar que a legitimidade ativa é requisito para a propositura da execução do TAC, e não atende-lo implicará no seu indeferimento, todavia, nem todos os legitimados à ação civil pública podem ser compromissários em um Termo de Ajustamento de Conduta, apenas os órgãos públicos inseridos no rol de incisos do art. 5º da LACP em combinação com disposto no art. 82 do Código de Defesa do Consumidor, a saber:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)
 I - o Ministério Público,
 II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;
 III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;
 IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear. (BRASIL, 1995)

Segundo Abelha (2004), a ideia de se “legitimar” órgãos públicos à propositura de compromissos de ajustamento deveu-se à concepção de que entes com personalidade jurídica (como o IBAMA, o PROCON, o Ministério Público etc.) “são aqueles que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial”

Diniz (1998, p.592) classifica personalidade jurídica como:

Personalidade jurídica é a qualidade das pessoas de direito privado (associações, sociedades, fundações) e de direito público (União, Estados, Municípios, autarquias, fundações públicas) que as torna capazes para a prática de atos jurídicos, uma vez que são reconhecidas pela lei, tendo direitos e deveres próprios, que não se confundem com os das pessoas naturais que nelas atuam (DINIZ, Maria Helena, 1998. p. 592).

O Termo de Ajustamento de Conduta foi ainda inserido no escopo da Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, conhecida como Lei de Crimes Ambientais através da Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001, que acrescentou o artigo 79-A a esta lei, disciplinando a celebração de termos de compromisso pelos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA):

"Art. 79-A caput : Para o cumprimento do disposto nesta Lei, os órgãos ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a celebrar, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.(BRASIL, 2001)

Concomitante ao exposto, no que tange à legitimidade passiva, pode figurar como compromissado ou interessado no Termo de Ajustamento de Conduta, nos termos do art. 5º, § 6º, da LACP, qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado responsável por um dano (ou ameaça) a interesse difuso ou coletivo.

3.4 DO OBJETO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O TAC é um eficiente instrumento que visa à reparação e prevenção de danos ambientais, visto a celeridade de obtenção de resultados.

Costa (2012), descreve de forma clara o objeto do TAC:

O TAC tem como objeto prevenir, fazer cessar ou buscar reparação do dano aos interesses metaindividuais, firmando-se o compromisso pelo causador do dano (compromitente) a ajustar sua conduta de modo a submetê-la às exigências legais, o qual pode ser firmado antes ou durante um processo judicial, sendo responsabilidade do órgão público que firma este compromisso pleitear todas as medidas tendentes ao efetivo e integral resguardo do meio ambiente.(COSTA, Fernanda Pereira, 2012)

Em contrapartida, o órgão público legitimado responsável por firmar o compromisso não se obriga a conduta alguma, exceto, como consequência implícita, a não agir judicialmente contra o compromitente em relação ao objeto do ajuste, se cumprido, ou a executá-lo judicial como um título extrajudicial dentro do objeto pactuado e as cominações (multas) porventura inseridas.

Busca-se, pois, a reparação integral e/ou prevenção do dano ambiental, sem olvidar, como sustenta Fernandes (2008, p.108), que:

[...] o exercício de interpretação e discricionariedade administrativa ou técnica acompanha o processo decisório ambiental, desde os estudos prévios de impacto, passando pela própria caracterização do dano, culminando nos procedimentos de reparação consensual (na forma de um ajustamento de conduta) ou litigiosa (esta última até a execução da sentença judicial)(FERNANDES, Rodrigo, 2008, p. 108)

O TAC ambiental poderá prever, cumulativamente, condutas positivas (obrigação de fazer), negativas (obrigação de não fazer), ou ainda de pagar quantia (multas civis em caso de descumprimento, por exemplo).

Como o meio ambiente equilibrado é um bem jurídico indisponível, o tomador do TAC (órgão público), ao estipular as obrigações, e diante da presença de várias alternativas viáveis, deverá escolher aquela que melhor tutele o meio ambiente, ou seja, a discricionariedade é bastante limitada pelo interesse público envolvido.

A assinatura de TAC, extrajudicialmente, pelo Ministério Público, poderá redundar no arquivamento total ou parcial do inquérito civil em andamento, mas não tem o condão de afastar a ação penal, pois se trata de esfera diversa (penal), conforme pondera Lecey (2008, p.92):

“Mesmo ocorrendo ajustamento na esfera civil e até com reparação do dano, remanescerá a necessidade de intervenção no juízo criminal. Logicamente, tendo ocorrido termo de ajustamento de conduta com composição do dano e sendo a infração de menor potencial ofensivo, cabível, de regra, a transação penal, como já foi aqui destacado. Em caso de infração de médio potencial ofensivo, constatada, posteriormente, a efetiva reparação do dano por laudo, preenchida estará condição da suspensão do processo porventura aplicada. Finalmente, a reparação do dano poderá influenciar, em caso de sentença condenatória, na aplicação da pena. Não terá, no entanto, o condão de afastar a ação penal.”(LECEY, Eládio, 2007, p.92)

Muitas formas de reparação podem ser utilizadas para corrigir alguma conduta (compensação, regeneração, recuperação, etc). Ocorre que todas elas devem ser avaliadas juridicamente.

A adoção de medidas voluntárias de reparação nem sempre pode ser a solução mais adequada ao caso, na medida em que direitos devem ser preservados em todas as situações. Dito de outra forma, corrigir um erro pode gerar outro erro sem a adequada orientação jurídica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da doutrina estudada para a realização deste trabalho, foi possível verificar que os autores comungam da mesma opinião com relação ao meio ambiente ser considerado um bem jurídico comum, difuso, destituído de conteúdo patrimonial direto e imediato, pertencente a toda coletividade e que merece especial e diferenciada proteção, de modo que a necessidade de protegê-lo tornou-se evidente e imprescindível.

Embora existisse normativas legais visando a proteção ao meio ambiente, foi com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, que a tutela ao bem ambiental foi de fato legitimada. O referido artigo é o centro normativo do sistema constitucional de proteção do meio ambiente, posicionando de forma clara todos os atores envolvidos, não havendo isenção de responsabilidade, ao afirmar que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial a sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

O Termo de Ajustamento de Conduta surgiu no ordenamento jurídico como um instrumento alternativo de solução extrajudicial de conflitos relacionados aos direitos difusos coletivos. Ainda, tem se mostrado uma ferramenta extremamente útil, sendo que sua finalidade é impedir a continuidade da situação de ilegalidade, reparar o dano e evitar a propositura de ações judiciais.

A formalização do TAC possibilita ao autor do dano o cumprimento das ações previamente estabelecidas, impondo a reparação do dano, submetendo-se assim as exigências legais.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal, **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**, 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

AMARAL, Diogo de Freitas do. In FIORILLO. Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1998), Constituição: República Federativa do Brasil. Brasília, DF : Senado Federal, 1998. Disponível em https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_26.06.2019/art_225_a_sp. Acesso 13/08/2019

BRASIL, **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 12.9.1990 e retificado em 10.1.2007. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10596588/artigo-81-da-lei-n-8078-de-11-de-setembro-de-1990>, acessado em 06/10/2019

BRASIL, **Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 12.9.1990. Disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/11334894/artigo-2-da-lei-n-6938-de-31-de-agosto-de-1981>. Acessado em 12/08/2019

BRASIL, **Lei no 3.071, de 01 de Janeiro de 1916**. Dispõe sobre o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 05.1.1916. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1910-1919/lei-3071-1-janeiro-1916-397989-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acessado em 17/08/2019

BRASIL, **Lei no 10.406, de 10 de Janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 11.1.2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acessado em 17/08/2019

BRASIL, **Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 13.2.1998 e retificado em 17.02.1998. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acessado em 13/08/2019

BRASIL, **Lei 8.069, de 13 de Julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 16.7.1990 e retificado em 27.9.1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acessado em 18/08/2019

BRASIL, **Lei 7.347, de 17 de Julho de 1985**, Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 25.7.1985. Disponível http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acessado em 06/09/2019

BRASIL, **Medida Provisória nº 2.163-41, de 23 de agosto de 2001**. Acrescenta dispositivo à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Diário Oficial da União, Brasília, DF, publicado em 24.08.2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2163-41.htm. Acessado em 13.08.2019

BRASIL, **Resolução 23 do Conselho Nacional do Ministério Público, de 17 de setembro de 2007**: Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Diário da Justiça, Brasília, DF, Seção 1, edição de 07/11/2007
Disponível em <http://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/501>.
Acessado em 06/10/2019

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública: comentários por artigo**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

COELHO, Hamilton Antônio, **O bem ambiental, sua propriedade e os tribunais de contas**, Belo Horizonte. Artigo publicado na Revista TCEMG, jul-ago-set 2012. Disponível em <http://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1604.pdf>.
Acessado em 06/10/2019

COSTA, Beatriz Souza **Meio ambiente como direito à vida-Brasil - Portugal e Espanha**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2013

COSTA. Beatriz Souza; REZENDE, Elcio Nacur. **O bem sob a ótica do direito ambiental e do direito civil: uma dicotomia irreconciliável**. Brasília, Artigo publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, v.1, n.3, dez 2011. Disponível em <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1518>.
Acessado 09/09/2019

COSTA, Fernanda Pereira, **Termo de Ajustamento de Conduta – TAC**, Porto Alegre, Artigo publicado na revista Lex Magister, dez 2012. Disponível em http://lex.com.br/doutrina_26089822_TERMO_DE_AJUSTAMENTO_DE_CONDUCTA_TAC.aspx. Acessado 09/09/2019.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. Vol. 1. São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

Dioclides José Maria, **A natureza jurídica do bem ambiental previsto na Constituição Federal de 1988: Interesse público, patrimônio público, patrimônio coletivo ou bem difuso?**. Brasília, Artigo publicado na Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, v.10, n.1, jan/jul 2016. Disponível em <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/5488>.
Acessado em 13/09/2019

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

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13ª edição, São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, RODRIGUES, Marcelo Abelha, NERY, Rosa Maria de Andrade. **Direito processual ambiental brasileiro**. Belo Horizonte : Del Rey, 1996.

GOMES, Orlando, **Introdução ao Direito Civil**, 21ª edição, São Paulo : Editora Forense, 2016.

LECEY, Eládio. **Direito Ambiental Penal Reparador : composição e reparação do dano ao ambiente, reflexos no juízo criminal e a jurisprudência**. São Paulo. Artigo publicado na Revista de Direito Ambiental, v.12, n.45, p.92-106, jan/mar.2007. Disponível em: http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-global&doc_library=SEN01&doc_number=000783518. Acessado em 12/10/2019

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 9ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

PIVA, Rui Carvalho. **Bem Ambiental**. São Paulo. Editora Max Limonad, 2000.

PORTUGAL. Tribunal Constitucional. 2ª Secção. Processo n. 432/2002. Acórdão n. 436/2003. Relatora: Conselheira Maria Fernanda Palma. Julgamento em: 30 set. 2003

ROCHA, Julio de Sá da. **Direito ambiental e meio ambiente do trabalho: dano, prevenção e proteção jurídica**, São Paulo. Editora LTr, 1997.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2002.

RODRIGUES, Marcelo Abelha do. In FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Manual do Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. São Paulo. Editora Max Limonad, 1997.

SANCHOTENE, Danilo Gomes, **O termo de ajustamento de conduta como meio alternativo de solução de conflitos**, Piauí. Artigo publicado na Revista Jus Navigandi, fev.2011. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/18503>. Acessado em 06/10/2019

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

SCHMITZ, Manoela Priscila; BODNAR, Zenildo. **O meio ambiente como bem jurídico tutelado na atual sociedade de risco**. Itajaí: Artigo publicado na Revista Eletrônica Direito e Política, v.2, n.3, 3º quadrimestre de 2007. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

VASCONCELOS, Keila de Oliveira. **Natureza Jurídica do Bem Ambiental**. São Paulo, Artigo publicado na revista Ambiente Jurídico, revista 135, Abr/2015. Disponível em <https://ambitojuridico.com.br/category/edicoes/revista-135/>. Acessado em 09/12/2019