

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AMBIENTAL**

GÉBER MAFRA ROCHA

**O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE  
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS**

Trabalho apresentado como um dos requisitos para a  
obtenção do grau de MESTRE EM DIREITO  
AMBIENTAL no Programa de Pós-Graduação em  
Direito Ambiental da Universidade do Estado do  
Amazonas.

ORIENTADORA: Professora Doutora Cristiane Derani

Manaus  
2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**GÉBER MAFRA ROCHA**

**O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE  
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Direito Ambiental da Universidade do Estado do  
Amazonas, como requisito parcial para a obtenção do  
grau de Mestre em Direito Ambiental.

**ORIENTADORA:** Professora Doutora Cristiane Derani

Manaus  
2007

Ficha catalográfica elaborada na Biblioteca Central da Universidade do Estado do Amazonas

R672o Rocha, Géber Mafra

O compromisso de ajustamento de conduta como mecanismo de resolução de conflitos ambientais / Géber Mafra Rocha.  
Manaus : UEA, 2007.

140 p. ; 30cm

Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) Universidade do Estado do Amazonas.

Bibliografia.

1.Direito ambiental 2. Compromisso (Direito) 3. Acordo 4. Direitos difusos I. Título II. Universidade do Estado do Amazonas.

CDU – 349.6

CDD – 340

# **TERMO DE APROVAÇÃO**

GÉBER MAFRA ROCHA

## **O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO MECANISMO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS AMBIENTAIS**

Dissertação aprovada pelo Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada:

Manaus, 21 de setembro de 2007.

Presidente: Professora Doutora CRISTIANE DERANI  
Universidade do Estado do Amazonas

Membro: Professora Doutora FABIANE LOPES NETTO BESSA  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Membro: Professor Doutor FERNANDO ANTONIO DE CARVALHO DANTAS  
Universidade do Estado do Amazonas

*Para Ellen, meu amor,  
Lucas, primogênito predileto,  
Vitor, caçula preferido.*

## AGRADECIMENTOS

*O curso de mestrado, ora findo, por seu conteúdo e pela feliz escolha de sua ênfase voltada à temática ambiental já seria, por si, digno de nota e de louvor à iniciativa da Universidade do Estado do Amazonas. Apesar disso, o elevado conhecimento e brilhantismo do corpo docente, coordenado com proficiência singular pelo Professor Doutor Fernando Antonio de Carvalho Dantas, dão características únicas e proporciona o ambiente acadêmico ideal para a pesquisa e ao aperfeiçoamento de idéias e de ideais, permitindo aos que têm o privilégio de compartilhar o conhecimento aqui ministrado, precioso aprimoramento acadêmico com a segurança necessária. De fato, há muitas maneiras de se dizer obrigado, mas só o coração grato é capaz de transformar um agradecimento em genuína prova de gratidão. Por isso, levo comigo, para o resto de minha vida, a marca profunda do carinho e da inigualável paciência com que fui tratado por todos, colegas, servidores e corpo docente, quando, pela maior prova por mim já vivida, suportei dificuldades extremas de saúde durante o curso, sendo-me dispensado um tratamento compassivo, sem em nenhum momento deixar de ser correto frente aos demais, traduzindo a verdadeira solidariedade humana que guardarei para sempre como o gesto de companheirismo mais carinhoso e belo que já recebi em minha vida acadêmica. Dessa maneira é que expresso minha gratidão precípua e eterna a Deus pela vida e pela chance de reavê-la a cada dia. Também sou grato por poder ter conhecido e reconhecido vidas preciosas, dignas de elevada admiração. Por fim, e muito especialmente, meu reconhecimento à inteligência que se impõe com extrema facilidade, Professora Doutora Cristiane Derani, minha orientadora. A ela dedico meus sinceros agradecimentos pelo proveitoso incentivo e pela sabedoria compartilhada de modo generoso, virtudes reservadas a poucos, e que, ao desfrutar de sua sempre disposta convivência e de sua indiscutível competência, tive a oportunidade de apreender e experimentar crescimento no mundo jurídico, aperfeiçoamento este que se espraia pela vida.*

*“Não vos enganeis, meus amados irmãos. Toda boa dádiva e todo dom perfeito são lá do alto, descendo do Pai das luzes, em quem não pode existir variação ou sombra de mudança.”*

Tiago, 44 d.C.

## RESUMO

O fundamento constitucional é o marco principal do alicerce jurídico do Estado soberano, sem o qual estará desfigurada a estrutura de um país e sem base toda ação governamental, deixando a sociedade ao desamparo de soluções e à mercê de seus infindáveis conflitos. Estes são típicos da vida comunitária e padecem de alternativas para que possam ser equacionados de modo a permitir a tão almejada paz social. Desse modo, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada a 05 de outubro de 1988, trouxe a possibilidade de aplicação de regramento próprio à resolução de conflitos, especialmente na seara ambiental, dando contorno definitivo a instrumental anterior, pela técnica da recepção. Tal retrospecto pode ser depreendido da leitura do Capítulo 1 deste trabalho. O Compromisso de Ajustamento de Conduta, denominação eleita pela legislação para denominar o mecanismo de resolução de conflitos pela via extraprocessual ou processual – esta tendo como ambiente a ação civil pública –, surge, portanto, em 1990, como alternativa viável para a composição de situação em desconformidade com a lei, em temas variados, dentre os quais o meio ambiente, assunto tratado com mais atenção no Capítulo 2. Em seguida, é destacada, no Capítulo 3, a discussão em torno do que o Ajustamento pode representar para o direito. A querela em torno da natureza jurídica do instituto é, provavelmente, o ponto mais debatido pelos comentaristas brasileiros, notadamente pela ênfase de negócio jurídico defendida por uns e inconcebível por outra parte da doutrina nacional, havendo preponderância da corrente de pensamento que admite o instituto como sendo uma forma de transação. A formação e os efeitos do Compromisso de Ajustamento de Conduta são explicados no Capítulo 4 do presente trabalho, enfatizando os entes legitimados e as conseqüências no mundo jurídico da celebração do Termo. Por fim, é feita uma abordagem finalística sobre o instituto, objetivando esclarecer o seu real conteúdo teleológico, assunto abordado ao longo de todo o trabalho, mas especialmente no Capítulo 5.

**Palavras-chave:** Compromisso de ajustamento de conduta, ajustamento de conduta, termo de ajustamento de conduta, ação civil pública, transação, acordo, ajuste, direitos difusos.

## ABSTRACT

The constitutional bedding is the main landmark of the legal foundation of the sovereign State. Without this foundation, the structure of a country will be disfigured, and without base, all governmental action will leave the society to the abandonment of solutions and at the mercy of its endless conflicts. These are typical of the communitarian life and need alternatives so they can be equated in order to allow so longed for social peace. Therefore, the Constitution of the Federative Republic of Brazil, promulgated the 05 of October of 1.988, brought the possibility of application of characteristics rules to the conflict resolution, specially in environmental issues, giving clear definition to the previous mechanisms that have been received. This retrospection can be inferred from reading Chapter 1. The Commitment of Behavior Adjustment, that way called by legislation, as the conflict resolution mechanism, extraprocedural or procedural way - this one having as surrounding the public civil action -, appears, therefore, in 1.990, as a viable alternative for the composition of illegal situations in environmental issues amongst other subjects, matter dealt with more attention in Chapter 2. The highlight of Chapter 3 is the debate around what the Adjustment can represent to the law. The discussion about the legal nature of this institute is, probably, the more debated point by the brazilian commentators, specially as a legal deal, as defended by one and inconceivable for another part of the national doctrine. The mainstream admits the institute as being a transaction form. The making of and the effects of the Commitment of Behavior Adjustment are explained in Chapter 4, emphasizing legitimated subjects and the consequences in the legal world of the celebrated Term. Finally, a finalistic boarding on the institute is made, I order to clarify its real teleological content, boarded issue at this work, but specially in Chapter 5.

**Key words:** Commitment of behavior adjustment, adjustment of behavior, term of behavior adjustment, public civil action, transaction, agreement, adjustment, diffuse rights.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1 HISTÓRICO DOS CONFLITOS SOB O PRISMA JURÍDICO.....</b>	<b>17</b>
1.1 Direito e conflito.....	18
1.2 Conflitos ambientais.....	29
1.3 Tratamento jurídico dos conflitos ambientais.....	32
<b>2 O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....</b>	<b>37</b>
2.1 Surgimento e evolução.....	38
2.1.1 Contexto histórico.....	39
2.1.2 Inclusão na ordem jurídica: código de defesa do consumidor e lei de ação civil Pública.....	42
2.1.3 O objeto da tutela jurídica e a repercussão inicial.....	45
2.2 Fases extraprocessual e processual do compromisso de ajustamento na legislação brasileira.....	51
2.3 O tratamento da lei de crimes ambientais.....	52
<b>3 A NATUREZA JURÍDICA DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA.....</b>	<b>55</b>
3.1 Concepções.....	57
3.1.1 Ajuste.....	58
3.1.2 Transação.....	64
3.1.3 Negócio jurídico.....	70
3.1.4 Acordo.....	75

<b>4</b>	<b>ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA ESFERA AMBIENTAL.....</b>	<b>78</b>
4.1	Sujeitos.....	79
4.1.1	Poluidor.....	80
4.1.2	Entes públicos.....	87
4.1.3	Da impossibilidade de entes privados celebrarem o ajustamento.....	89
4.2	Objeto.....	91
4.2.1	A proteção jurídica.....	93
4.2.2	Do bem ambiental.....	94
4.2.3	A tutela jurídica em matéria ambiental.....	95
4.3	Da adesão.....	95
4.3.1	A materialização do ajustamento: o termo e o seu conteúdo.....	96
4.4	Publicidade.....	98
4.5	Efeitos e controle do ajustamento.....	100
4.6	Execução do ajustamento e as principais causas de inadimplemento.....	104
<b>5</b>	<b>O ALCANCE DO INSTITUTO.....</b>	<b>108</b>
5.1	Das vantagens e desvantagens do compromisso de ajustamento de conduta.....	111
5.2	A finalidade do instituto.....	115
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>123</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>128</b>

## INTRODUÇÃO

No decorrer da existência humana, notadamente quando se apura o resultado da vida em sociedade, é possível identificar situações em que o ser humano se depara com antagonismos decorrentes de opiniões ou de interesses contrários entre si, defendidos cada qual deles por entes integrantes da própria comunidade, ou mesmo por seres de outro agrupamento.

A realidade da vida comunitária, portanto, impõe ao homem a cotidiana indagação acerca da origem das contendas, a apreciação de tais situações conflituosas com as conseqüências delas advindas e a incessante busca por soluções para tais fatos sociais que atingem a todos indistintamente.

A resposta para a origem dos conflitos remete a análise a razões que vão desde o comportamento humano sob o foco individual, suas convicções e prática, e deságuam no aspecto coletivo vivido pela sociedade, sendo razoável afirmar que a razão dos conflitos nasce do querer humano, do aspecto volitivo que caracteriza o ser humano, o qual pode ser explicado, por sua vez, de várias maneiras.

Porém, qualquer que seja o entendimento sobre o assunto, não há como negar que a cobiça humana é causa eficaz da maior parte dos conflitos, senão de todos<sup>1</sup>. Cobiça humana deve ser entendida como toda forma de sentimento capaz de suplantar o bem de todos, fazendo prevalecer o egoísmo nas decisões que gerem conseqüências a uma comunidade e em detrimento do sentimento geral.

Disso decorre o incontrolável desejo em possuir, cada vez mais, os bens cuja valorização econômica imposta pela sociedade hodierna os torna cada dia mais apreciados<sup>2</sup>, em prejuízo de recursos naturais e artificiais escassos em sua maioria.

Em meio a isso, portanto, o solo, o ar, a flora, a fauna, os valores agregados pelo patrimônio cultural, histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, os bens naturais e artificiais, dentre outros que compõem o conceito mais amplo de meio ambiente – a própria síntese do conhecimento – encontram-se diante do ser humano, que se depara com a possibilidade de deles desfrutar adequadamente ou não, prolongando tais recursos ou exaurindo seus mananciais, criando alternativas de aprimoramento da vida em sociedade, sem imputar mazelas muitas vezes irremediáveis e causadoras de prejuízo ao meio ambiente, do qual o ser humano é, indubitavelmente, parte integrante.

Eis, portanto, o grande desafio e dilema humano, desfrutar da biodiversidade sem extingui-la, reparando eventos danosos evitando a recorrência futura.

É de se reconhecer, assim, a importância de tais situações para o mundo jurídico, ocorrendo ou não o evento danoso.

Tais situações constituem, na verdade, conflitos cuja natureza e repercussão jurídica reclamam apreciação mais detalhada, e cuja justificativa resta ainda mais acentuada quando se

---

<sup>1</sup> A versão bíblica para a origem dos conflitos entre os seres humanos é a cobiça, de acordo com as conclusões contidas na Carta de Tiago, capítulo 4, e é provavelmente o mais antigo texto do Novo Testamento, escrito em 44 d.C., e sua autoria é atribuída a um dos irmãos naturais de Jesus, pelos historiados Hegésipo, Josefo e Eusébio (in Bíblia de Estudo de Genebra. São Paulo e Barueri, Cultura Cristã e Sociedade Bíblica do Brasil, 1999. pp. 1485-1490).

<sup>2</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice : o social e o político na pós-modernidade**. 11 ed. – São Paulo : Cortez, 2006, p. 175.

constata a crescente disputa em torno dos recursos naturais limitados, cada dia mais, pela própria ação antrópica deletéria.

A constatação maior da pós-modernidade reside em criar mecanismos de defesa de bens cuja abrangência seja uma expressão plural e multinacional, sem barreiras territoriais, contrariando pensamento até pouco tempo dominante que interpretava a soberania dos povos como sendo fator limitador de desenvolvimento de temas afins.

O meio ambiente traduz, de modo único, este interesse comum, haja vista a amplitude do tema em face das necessidades ilimitadas do ser humano e da escassez de recursos naturais disponíveis no planeta, equação que atrai de uma só vez o interesse generalizado dos povos – expresso pelo cobiçado conhecimento científico e tecnológico –, quer pelo reconhecido aspecto econômico que o tema contém, quer pelo argumento jurídico valioso por si, como é cediço, ou ainda, como melhor se apresenta, por ambos os fundamentos, a teor de abalizadas opiniões<sup>3</sup> e comentários de indiscutível valor<sup>4</sup>.

A ordem jurídica pátria há tempos, diga-se, vem acenando no sentido de tutelar o direito à vida, através de preceitos jurídicos voltados à preservação da diversidade biológica e à integridade do patrimônio natural e do meio ambiente equilibrado.

A semente do direito romano e o constitucionalismo alemão de dois séculos atrás serviram de base para expressões do constitucionalismo atual, facilmente reconhecidos em textos constitucionais como o de Portugal, do final da década de 70 do século XX, e o da Carta Política de 05 de outubro de 1988, no Brasil, fato reconhecido pela melhor doutrina constitucionalista<sup>5</sup>.

A alteração de paradigmas antes tidos como intocáveis pela própria sociedade, em transição legítima de um aparelho estatal opressor para o que se convencionou chamar de

---

<sup>3</sup> NUSDEO, Fábio. **Direito Econômico Ambiental** (in Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental/ Arlindo Philippi Jr., Alaôr Caffé Alves, editores. Barueri, SP: Manole, 2005. pp. 715-738).

<sup>4</sup> DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2 ed. rev. São Paulo : Max Limonad, 2001.

<sup>5</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2 ed. Lisboa, Pt : Almedina, 1998, p. 92.

democrático, trazendo grandes temas à discussão, acionou o pensamento jurídico, cujo resultado foi compreender a organização social sob o prisma jurídico, tendo este como um sistema.

A verdade sobre isso se reflete na elaboração de teorias jurídicas complexas, como a que prevê a teoria jurídica como um sistema, embasa sua proposta em aspectos sociais, em um emaranhado de teias e correlações capazes de representar um universo multifacetado de interações entre os sujeitos das relações desenvolvidas<sup>6</sup>, servindo-se do fator comunicativo como fator social e como o item essencial na resolução de litígios internos da sociedade, na medida em que assevera ser a sociedade dotada de subsistemas, enveredando por um raciocínio que proporciona uma concepção social moderna como *sistema de diferenciação funcional*<sup>7</sup>.

Nos dias atuais, portanto, deve-se admitir, as demandas são irrefutáveis na vida em sociedade e têm origem, em grande parte, na maior integração entre os povos, resultado das conquistas tecnológicas, e na maior rapidez em se criar valores economicamente decisivos para a supremacia entre os governos e a manutenção da exploração econômica entre países ricos em prejuízos dos demais dependentes, sobretudo de tecnologia, a exacerbar a humilhação de uns contra outros, veladamente ou mesmo de maneira impiedosa e cinicamente explícita, como se conduz, por exemplo, os Estados Unidos da América em relação aos principais tratados internacionais que visam à diminuição de emissão de gases poluentes prejudicando a camada de ozônio, sem mencionar as determinações em forma de julgamento de organizações internacionais, quando se trata do uso de patentes baseadas em princípios

---

<sup>6</sup> A idéia defendida pelos autores mencionados, em especial o debate entre Niklas Luhmann e Jürgen Habermas (BÔAS FILHO, Orlando Villas. **O direito na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo : Max Limonad. 2006. pp. 99-147) e nas obras deste de forte cunho comportamental associado ao fator comunicativo (HABERMAS, Jürgen. **Agir comunicativo e razão descentralizada**. Tradução Lúcia Aragão; revisão Daniel Camarinha da Silva. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2002.) e as que enfatizam o valor moral e ético após 11 de setembro de 2001 (HABERMAS, Jürgen. **O futuro da natureza humana**. Tradução: Karina Jannini ; Revisão de tradução Eurides Avance de Souza. – São Paulo : Martins Fontes, 2004, p. 33-40 e 84-91), expressam a preocupação atual com o envolvimento do direito e as questões relacionadas aos grandes dilemas sociais.

<sup>7</sup> MONTEIRO, Claudia Servilha. **Teoria da Argumentação Jurídica e Nova Retórica**. 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

ativos encontrados em sua maioria no hemisfério sul, em países pobres, que, portanto, ficam não somente alheios ao usufruto de tais benefícios tecnológicos, como pagam valores altíssimos para terem acesso a tais bens, principalmente medicamentos, extraídos de espécies vegetais encontrados em seu solo.

O reconhecimento disso, naturalmente, importa em admitir o retrospecto humano ao longo dos séculos e que o conhecimento acumulado<sup>8</sup> e, também, das mudanças no comportamento humano, ocorridas e registradas ao redor do mundo<sup>9</sup>, valorizam o conteúdo da temática ambiental.

Portanto, o tratamento dado aos prejuízos ambientais resultou na preocupação em desenvolver um pensamento que traduzisse o receio que a conduta humana refletisse com o completo extermínio dos recursos naturais.

Assim, a atual Constituição brasileira é fruto direto das lutas e da evolução do pensamento mundial em benefício de um meio ambiente equilibrado, este a ser alcançado em proveito dos povos como meta que não se restringe às fronteiras nacionais, fato, aliás, que não é inédito, porém, por tudo isso, foi verdadeiramente acentuado nas últimas décadas.

Vale pontuar, portanto, que a Carta Política de 05 de outubro de 1988 conservou direitos anteriormente já consagrados, recepcionando parte importante do material legislativo infraconstitucional antecedente, em especial diplomas que traduzem conquistas de relevo, notadamente para a tutela dos interesses difusos, como convém indicar a Lei nº 4.717/65, que trata da ação popular, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e também a Lei nº 7.347/85, reguladora da ação civil pública.

A ordem constitucional, a par disso, trouxe para o ambiente constitucional um variado temário relacionado à proteção do meio ambiente, reservando não somente um destaque no

---

<sup>8</sup> BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003, p. 37.

<sup>9</sup> EHRLICH, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Trad. de René Ernani Gertz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, c1967, p. 299.

corpo normativo, mas prestigiando o assunto estabelecendo real propósito e objetivo, alojados no sistema constitucional, assim compreendido por sua forma e alcance, proporcionando ao aplicador uma exegese, conforme a constituição, verdadeiramente repleta de princípios, direitos e garantias, que trazem validade ao querer do constituinte quanto ao instrumental jurídico que possibilita.

Acerca disso, o Código de Defesa do Consumidor, exemplo mais expressivo de produção infraconstitucional executada após o advento da atual constituição, trouxe possibilidades para a resolução de conflitos até então praticadas, quando muito, de modo tímido, na forma de ajustes superficiais.

Nesse sentido é que a pesquisa ora proposta busca identificar o modo pelo qual atua o Compromisso de Ajustamento de Conduta na qualidade de instrumento de resolução de conflitos na área ambiental, haja vista a necessidade de se pontuar os variados aspectos que envolvem os conflitos gerados na seara ambiental, analisando de que forma tal problemática deve ser entendida no mundo jurídico.

Delimitar o tema, contextualizando-o, é o desafio a ser vencido, observando o avanço jurídico experimentado ao longo dos anos, sobretudo quanto à melhor compreensão do fenômeno humano e da vida em sociedade.

O contexto brasileiro, em especial o vivido na Amazônia, obriga ao pesquisador do direito admitir a imensidão geográfica, e o contraste entre a riqueza ambiental (cultura, solo, recursos hídricos, diversidade mineral, animal e vegetal, etc.) e a miséria econômica, triste realidade da população que habita este espaço, e que sonha, há muito, com o reconhecimento, nacional e externo, de que o homem amazônico possui iguais necessidades para conviver no mundo atual do que o que vive nos grandes centros do sul do Brasil.

A validade do estudo, portanto, repousa na pesquisa direcionada para o estudo teórico de uma preciosa ferramenta de resolução de conflitos, notadamente na área ambiental,

analisando suas principais características e procurando estabelecer, de modo precípua, o vínculo de sua natureza jurídica com o real alcance da norma que o prevê, e identificando os pontos em que o resultado atende às reais demandas sociais diante dos desafios do mundo contemporâneo e diante do cenário planetário cada vez mais intrigante.

## **1. HISTÓRICO DOS CONFLITOS SOB O PRISMA JURÍDICO**

O entendimento da presente pesquisa nos remete à reflexão inicial acerca do nascedouro dos conflitos humanos, como se desenvolvem, chegando ao litígio qualificado pelo tema ambiental.

Concomitante a isso, se apresenta importante explicar a origem do pensamento desenvolvido ao longo dos anos pela humanidade, que resultou em diversos meios para minorar, e até mesmo extinguir, os conflitos sociais, apontando qual a leitura que o direito faz daquilo que vem a ser o objeto deste estudo.

Pretende-se, pois, não somente listar as várias teorias jurídicas sobre o assunto, mas expor a caminhada desde a gênese dos conflitos, indo pelos mecanismos jurídicos que surgiram ao longo do tempo, até o surgimento de uma ordem jurídica pátria que permitisse lançar o fundamento para o Compromisso de Ajustamento de Conduta, e como atualmente é conhecido tal instituto.

## 1.1 Direito e conflito

Se a leitura dos fatos que ocorrem ao nosso redor for verdadeiramente disposta a dar à existência humana a amplitude merecida, certo será afirmar que é da diversidade existente entre os seres que brota a beleza da vida, permitindo ao ser humano desfrutar, contemplar, cultivar, respeitar, cuidar e aperfeiçoar o seu próprio modo de viver.

Contudo, as opiniões sobre o imenso temário vital não alcançam, imediatamente, serena harmonia por razões as mais variadas possíveis, necessitando de tratamento diferenciado por parte do todo social para que haja uma razoável convivência e a sua consolidação como fator social.

No momento em que há uma diversidade, seja de idéias, opiniões ou mesmo de ações, surge a necessidade de um procedimento específico pela sociedade. Neste momento, temos, então, uma diversidade qualificada pela oposição.

Desde o surgimento da *urbs*<sup>1</sup>, há cerca de 5.000 anos<sup>2</sup>, o ser humano identificou a necessidade de equacionar situações de oposição entre as várias idéias ou opiniões surgidas dentro da comunidade, ou fora dela, que iam de meros embates verbais entre comunitários até guerras entre os povoados, onde a colisão de interesses estratégicos – traduzidos pela necessidade de sobrevivência de povos e etnias – findava ditando os limites da disputa,

---

<sup>1</sup> A expressão remete à idéia de cidade, em especial a cidade de Roma. Etimologicamente, deriva de *urbo*, que significa trabalhar em redor. De acordo com o relato dos historiadores, *urbum* era a curva marcada pela charrua que determinava os limites sagrados a serem guardados pelos deuses, interrompidos, em certos pontos, para permitir a passagem dos habitantes, as *portae* (portas).

<sup>2</sup> A obra de John Gilissen retrata o Direito na antiguidade, enfatizando o surgimento da cidade na Mesopotâmia, os primeiros documentos de conteúdo jurídico e os grandes sistemas jurídicos (*in Introdução histórica ao direito*. 4ª edição. Fundação Calouste Gulbenkian : Lisboa/PT, 2003. pp. 51/99).

evidenciando aspectos econômicos das relações nos agrupamentos humanos, na maioria dos casos.

Nesse sentido, é possível identificar várias tentativas, ao longo dos séculos, do ser humano tentar estabilizar pensamentos opostos cujos resultados nem sempre foram satisfatórios.

É, pois, com a dinâmica e a evolução social que surge a real necessidade de serem desenvolvidos *mecanismos de controle social*, capazes de permitir a mínima convivência dentro e fora dos limites do agrupamento social. A correta compreensão do tema remete às reflexões mais abalizadas acerca do próprio aparecimento da sociedade como a conhecemos hodiernamente.

É de Fábio Konder Comparato<sup>3</sup> o competente relato sobre os primórdios e a situação do homem no mundo como ente principal, reconhecendo a importância da afirmação da fé monoteísta, através do relato bíblico, haja vista posicionar o ser humano como elemento dominante em relação aos demais, devendo integrar um todo harmônico. De acordo com o mestre acima mencionado, secundando Karl Jaspers, o período que vai desde o século VIII até os dois últimos séculos antes do aparecimento de Jesus Cristo é denominado de Período Axial.

Nesse período, as doutrinas protagonizadas por personagens como Zaratustra na Pérsia, Buda na Índia, Lao-Tsé e Confúcio na China, Pitágoras na Grécia e o Dêutero-Isaías em Israel, de algum modo emprestaram importante contributo para que o pensamento humano abandonasse as explicações mitológicas e migrasse em direção ao argumento pessoal e racional.

A religião, de certa forma, ao depositar no homem a responsabilidade pessoal, influenciou também para que o seu desempenho na vida comunitária tivesse sensível

---

<sup>3</sup> COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2005. pp. 08-11.

melhoria. Curioso, e digno de realce, é que a leitura deste fato é verdadeiro contraponto em relação ao pensamento marxista, que tinha na religião um fator de alienação, nada contribuindo para o progresso social.

É de notar-se que, a contar nos derradeiros anos do século XVIII, com a Revolução Industrial, desenvolve-se uma nova ênfase econômica com forte repercussão social, deflagrando uma busca quase frenética por um ordenamento social, marca da modernidade. É o que ensina Derani<sup>4</sup> como sendo a “civilização da ordem”, ou seja, um “desenvolvimento” desejado mais para a manutenção de um *status quo*, cuja principal necessidade aponta para questões gerais, em detrimento da finalidade individual.

A partir daqui, observa-se que o argumento jurídico ganha força como forma de regulamentar o convívio social, e o direito passa a ocupar um lugar de destaque na medida em que deriva da sociedade.

Verdadeiramente, o direito é fruto do comportamento social, ativo ou inativo, positivo ou negativo, retraído ou ousado e, ao auscultar a sociedade, desencadeia um fenômeno social gerador da norma jurídica.

O ciclo social – cabe a ressalva – compreende a coleta da vontade social, discussão e confecção normativa e é finalizado com o retorno à sociedade do tema, com a solução em forma de padrão legal de conduta.

De diversas maneiras este formato legal repercute socialmente e lança, a todos nós, o grande desafio que é fazer com que este reingresso na sociedade – do tema, acompanhado da respectiva solução normativa – resulte no bem comum. Em uma assertiva: busca-se o bem comum, com a aplicação da norma jurídica ao fato concreto.

---

<sup>4</sup> DERANI, Cristiane, op. cit., pp. 04-10.

Com efeito, extraído do meio social, o direito, ao ser aplicado ao caso concreto, atua exatamente em sua origem, a sociedade, lugar de onde novamente sairão outros temas (ou os mesmos) para futuramente dar origem a nova elaboração normativa.

É aí, no retorno do tema ao ambiente de onde foi extraído o substrato social, acompanhado da solução legal respectiva aplicada ao caso concreto, que se completa o ciclo fenomenológico da norma, isto é, com o cumprimento da finalidade do padrão socialmente imposto aos entes sociais.

A importância disso está na necessidade da sociedade organizar-se, tendo uma norma principal a emprestar validade e fundamento a todas as demais, sendo expressão da própria soberania.

Além disso, a importância da unidade do tecido social é de tal importância que somente a correta avaliação do fenômeno social irá destacar o seu valor. Tal entendimento, há tempos, já se viu identificado e redescoberto no estudo de Perlingieri<sup>5</sup>

Assim é que se pode seguir na trajetória do pensamento humano, verificando que desde o surgimento do termo *Rechtsstaat*, na primeira metade do século XIX no constitucionalismo alemão, passando pelo “Estado da Razão” e pelo “Estado Liberal” até o Estado Democrático de Direito da Constituição Federal vigente (a expressão é redundante para alguns), muito se refletiu acerca da validade do fundamento constitucional do Estado e de seu poderio, sobretudo frente aos problemas sociais emergentes, até que se chegasse à conclusão de que o *Estado constitucional é, assim, em primeiro lugar, o Estado com uma constituição limitadora do poder através do império do direito*<sup>6</sup>.

Com efeito, a evolução do pensamento social conduz, ainda, a conclusões no sentido de que a ruptura dos limites sociais, econômicos e culturais ensejou a mitigação de aspectos do poder do próprio Estado nacional, quais sejam: o descontrole estatal sobre os principais

---

<sup>5</sup> PERLINGIERI, Pietro. **Perfis do direito civil : introdução ao direito civil constitucional**. Tradução de Maria Cristina De Cicco. 2ª ed. – Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

<sup>6</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Op. cit.*, p. 92.

eixos sociais, o prejuízo na legitimação do processo decisório e a incapacidade de ações de comando e de organização.

A *concepção sistêmica* é exemplo maiúsculo disso. Esta surge no cenário científico como uma retomada de antigo sonho do positivismo científico do século XIX de unificação científica, dessa feita, por outros meios.

O sistema seria, assim, para a ciência, mais que um conceito, serviria, na verdade, de um modelo a ser seguido.

Brotaram, pois, das ciências da natureza, refletindo padrões da biologia e da cibernética, tomando emprestadas as idéias gregas para chegar à concepção preliminar de que sistema compreende *o conjunto organizado de partes, relacionadas entre si e postas em mútua dependência*<sup>7</sup>.

A partir disso, abriu-se um fértil campo para o desenvolvimento de pensamentos que resultaram na concepção tradicional de sistema no Direito, tais como sistema extrínseco e intrínseco, que por sua vez levaram à estruturação normativa, ou seja, a idéia de que normas isoladas não teriam o mesmo efeito de um todo estruturado. Tais pensamentos trouxeram ao Direito um enorme benefício e permitiram o surgimento de escolas de pensamento, como é o caso da Escola Histórica e a Dogmática, esta apoiada no pensamento kantiano e kelseniano, dentre outras.

Paulo Bonavides ensina que, quanto aos sistemas, existem quatro grandes correntes contemporâneas: a Teoria Geral dos Sistemas, de Bertalanffy, das estruturas uniformes, valorizando os sistemas pela forma e não pelo conteúdo; Teoria Sistêmica Cibernética, defendida por Norbert Wiener, que considerou mais importante as possibilidades funcionais de sistemas de informação, abstraindo as peculiaridades físicas, fisiológicas, psicológicas ou sociais; Teoria Sistêmica da Ciência Política, proposta por David Easton, considerou e

---

<sup>7</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6ª ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1996, p. 89 e s.

analisou o ambiente político, com destaque para o que entra no sistema (*input*) e o que é produzido pelo mesmo (*output*), e ainda, para as reivindicações, apoios, tensões e decisões que permeiam tal ambiente; e, finalmente, a chamada Teoria da Ação Social, de Talcott Parsons, que em 1931 publicou a obra *The Structure of Social Action*.

Esta última, festejada no início, posteriormente (inclusive nos dias atuais) veio a ser duramente criticada pela estreiteza de sua concepção, na verdade permitiu que posteriormente outros pensadores desenvolvessem idéias mais complexas e mais bem elaboradas, e que atualmente desfrutam de elevado prestígio entre os estudiosos do tema, sobretudo quanto aos conflitos sociais.

Esta é, pois, a visão de vários pensadores de inegável competência, dentre outros, de Jürgen Habermas<sup>8</sup>, crítico e opositor de Niklas Luhmann, que por sua vez, ao dedicar-se à Teoria dos Sistemas, funda seu argumento em aspectos sociais mais complexos<sup>9</sup>, colocando a comunicação como fator da sociedade e como o elemento equalizador na resolução de conflitos solucionáveis dentro da própria sociedade, na medida em que assevera ser a sociedade dotada de subsistemas, enveredando por um raciocínio que deságua em uma sociedade moderna como sistema de diferenciação funcional<sup>10</sup>.

Não tão complexa quanto à proposta habermasiana, a Teoria da Argumentação de Chaim Perelman constitui revitalização da filosofia prática na medida em que propõe um ponto de vista argumentativo para o Direito e a sociedade, sob uma perspectiva pragmática que valorize a intersubjetividade, o consenso e a tolerância. Mais adiante, o Direito Discursivo de Habermas e a Lógica Jurídica de Perelman se encontram na medida em que sugerem novas abordagens sobre temas práticos para o Direito atual.

---

<sup>8</sup> STIELTJES, Cláudio. **Jürgen Habermas : a desconstrução de uma teoria**. São Paulo : Germinal Editora, 2001. pp. 41-308.

<sup>9</sup> ESTEVES, João Pissara. *op. cit.*, p. 3.

<sup>10</sup> MONTEIRO, Claudia Servilha. *Op. cit.*, p. 23.

Assim, a par de fenômenos como a Globalização, curiosamente, o foco mais concêntrico é no sentido de valorar mais intensamente questões de ordem específica, ou seja, o cotidiano, redundando em prestigiar a solução de conflitos locais.

Neste contexto ideológico surgiu a Carta Constitucional vigente fincada sobre as hostes da democracia e visando, primordialmente, permitir uma consistente responsabilidade dogmática e dar suporte ao poder constituído, colocando à disposição dos entes sociais mecanismos que operacionalizem o controle político e o bem comum, sob a égide da democracia.

Concomitante a tal evolução, fruto da própria experiência humana com o conhecimento acumulado ao longo dos séculos<sup>11</sup> e, também, das transformações do direito no Estado e na sociedade<sup>12</sup>, a sociedade moderna passou muito recentemente a prestigiar a defesa dos recursos naturais.

Em apertada síntese, poder-se-ia enumerar que tal evolução se deu com os direitos civis primeiramente, em seguida com os direitos sociais (segunda geração), com os direitos de solidariedade social, como a proteção do meio ambiente, que configurariam os de terceira geração, e, por fim, com os direitos sob o enfoque das mudanças bioéticas e tecnológicas, que pertenceriam à quarta geração.

Exemplos locais e extraídos alhures dão conta de que o tratamento dispensado a danos potenciais e concretos ao meio ambiente vem sendo objeto de maior atenção, procurando conjugar, de modo mais equânime, o desenvolvimento sustentado.

A grande discussão em torno das idéias jusnaturalistas e juspositivistas e a exposição de idéias fundamentais para a sociedade atual – como o vínculo entre a dignidade humana e a própria motivação jurídica que engloba o entendimento e a razão<sup>13</sup> – propugnadas por pensadores do final do século XIX, ocorridas especialmente na primeira metade do século

---

<sup>11</sup> BURKE, Peter. Op. cit., p. 37.

<sup>12</sup> EHRLICH, Eugen. Op. cit., p. 299.

<sup>13</sup> FELIPPE, Márcio Sotelo. **Razão jurídica e dignidade humana**. Max Limonad : São Paulo, 1996, pp. 02-10.

passado, permitem-nos uma reflexão sobre um conhecimento acumulado muito próximo da realidade social e de seus grandes dilemas<sup>14</sup>.

Nesse interregno, e posteriormente à moral, ao regramento axiológico e à religião, a norma surge como instrumental direcionado ao controle social. Desse modo, toda a construção teórica sobre a norma jurídica, como ponto central da teoria jurídica, tem como meta principal atender às necessidades do ser humano e da própria sociedade que o abriga e deve tutelar.

Sobre isto, é da filosofia do direito que se extrai parte importante do material referente ao nascimento e à própria essência do direito. Para citar alguns, os relatos de Claus-Wilhelm Canaris, Karl Engisch e, posteriormente, Karl Larenz permitem a integração entre o querer social e a adequação da superestrutura jurídica manifesta no Estado moderno.

A literatura lusitana, com a qual também nos identificamos por laços históricos, do mesmo modo, contribui para o temário sobre foco em L. Cabral de Moncada e, em passado mais recente, Jorge Miranda e José Joaquim Gomes Canotilho.

Depois da Segunda Guerra Mundial, produziu-se na Europa a constitucionalização dos direitos fundamentais da pessoa humana e a tutela de garantias mínimas que deve guarnecer todo o processo judicial.

Em geral, a unidade de análise do direito é a norma, seu conteúdo e alcance. Alterar esta disposição, convergindo o estudo para o conflito e os mecanismos de sua resolução é, verdadeiramente, contribuição da antropologia e da etnologia social, recebendo igual parcela de colaboração da sociologia. Os estudos realizados em países africanos em meados da década de cinquenta do século XX, apontaram padrões de vida jurídica diferentes daquelas vivenciadas nos países ditos “civilizados”, com um resultado que apontava para o convívio da

---

<sup>14</sup> EHRlich, Eugen. Op. cit., pp. 302-311.

pluralidade de direitos, com a interação de diferentes formas de pensamento em uma mesma comunidade.

Nesses casos, a ênfase repousava sobre o baixo nível de abstração identificável apenas quanto aplicável ao caso concreto, sobre a prevalência da informalidade, rapidez, participação comunitária, conciliação ou mediação, dentre outras práticas não usuais em regiões, por exemplo, onde a cultura jurídica se apresenta como formalmente mais aplicada.

Desse modo, concluiu-se, a partir de tais estudos e de outros produzidos posteriormente, que embora o Estado Soberano detenha o modo de juridicidade dominante, outros modelos de juridicidade, especialmente quanto à resolução de conflitos coexistem no seio da sociedade, querendo o Estado ou não, devendo não apenas ser reconhecidos, mas integrarem a arcabouço jurídico formal, por constituírem essência social do direito e proporcionarem caminhos igualmente valiosos para a resolução eficaz de litígios comunitários.

Franz Klein, cujo pioneirismo é reconhecido por Boaventura de Sousa Santos<sup>15</sup>, resultou no *Stuttgart Modell* e nos tribunais de grande instância criados em 1967 na região parisiense, a Justiça de bairro nos Estados Unidos da América e os *conciliateurs* também na França, todos são exemplos extraídos do reconhecimento do peso da essência social como parte integrante da formação jurídica em países desenvolvidos.

No Brasil, o magistério de Vicente Ráo, singular sob todos os aspectos, propicia uma importante abordagem sobre a essência social do direito, em sua célebre obra *O Direito e a Vida dos Direitos*, cuja primeira edição é datada de 1952<sup>16</sup>, sendo secundado por uma generosa lista de ilustres mestres<sup>17</sup> que, com admirável brilhantismo, também contribuíram

---

<sup>15</sup> *In* Pela mão de Alice : o social e o político na pós-modernidade. 11 ed. – São Paulo : Cortez, 2006. p. 176.

<sup>16</sup> RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 6 ed. anotada e atualizada, por Ovídio Rocha Sandoval. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>17</sup> A trajetória de estudiosos do direito, tais como Luis Eulálio Bueno Vidigal, André Franco Montoro, Miguel Reale e Tércio Sampaio Ferraz Filho, serve de amostra para ilustrar as variadas fontes e enriquecedora referência de pesquisa.

para o formato que atualmente é dispensado academicamente ao retrospecto da ciência jurídica.

Ainda entre nós, especialmente após os duros anos de regime autoritário, viu-se a possibilidade de novos horizontes. No campo jurídico com a nova Ordem Constitucional, a contar de 05 de outubro de 1988, muitos direitos e garantias até então referidos somente na legislação infraconstitucional, passaram ao abrigo constitucional.

Este fenômeno, chamado de constitucionalização, ocorreu em vários países que experimentaram situação semelhante.

Assim, a acolhida no texto da atual Constituição Federal – CF de vários princípios e garantias fundamentais, todo o ordenamento infraconstitucional está obrigado a absorver regras que permitam encontrar um equilíbrio saudável entre os interesses envolvidos, dando plena ênfase à aplicabilidade daqueles prestigiados na própria Constituição da República.

O tema ambiental é tratado no Texto Constitucional em vários momentos. Porém o comando do artigo 225 da CF, juntamente com os demais dispositivos que tratam dos direitos transindividuais, deixa evidente o interesse do legislador constituinte em fazer constar na Carta as bases para a possibilidade de solução negociada dos direitos transindividuais.

Neste contexto, o papel desempenhado pelo Ministério Público é de destaque, mercê de suas atribuições, figurando como protagonista da tutela dos referidos direitos, tendo como um de seus principais mecanismos de atuação, o compromisso de ajustamento de conduta.

A situação-tipo surge quando determinado ente (pessoa física ou jurídica) não está cumprindo com a legislação ambiental.

Importante providência legal que antecedeu ao Texto Constitucional, foi a Lei nº 7.244/84, que previa a criação e funcionamento dos Juizados de Pequenas Causas. Nela, havia referência ao acordo celebrado pelas partes, “referendado pelo órgão competente do Ministério Público” (§ único do artigo 55).

Tal dispositivo, na verdade, constituiu verdadeira prévia do que se tornaria a rotina do Ajustamento anos depois com o incremento na legislação pátria da previsão explícita do mecanismo em exame.

Posteriormente, a previsão legal do ajustamento constou no artigo 5º, § 6º, da Lei 7.347/85, alterado pelo art. 113 do Código de Defesa do Consumidor – Lei 8.078, de 11.9.1990), dessa feita já sob a égide da nova Ordem Jurídica brasileira.

Ao que consta, um isolado (e infeliz) pronunciamento se deu por parte do renomado Theotônio Negrão, no sentido de que tal dispositivo não estaria em vigor, pois preceitos idênticos foram vetados.

A doutrina majoritária pronunciou-se naquela ocasião contrariamente ao citado estudioso através de Paulo Bessa, Hugo Mazzilli, Sérgio Shimura, João Baptista Almeida, José dos Santos Carvalho Filho, dentre outros doutrinadores de renome, o que veio a ser consolidado com várias manifestações de julgados pelas cortes de justiça brasileiras<sup>18</sup>, especialmente os tribunais superiores, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça (REsp 213.947/MG, 4ª Turma, RSTJ 134/401; Recurso Especial 222.582/MG, 1ª Turma; REsp 418.395/MA, 4ª Turma).

A nomenclatura utilizada pelo legislador não é vista de modo uniforme pela doutrina, havendo vozes que a consideram como sendo verdadeira “transação”.

Outros como Paulo Affonso Leme Machado<sup>19</sup>, preferem atribuir ao citado mecanismo, natureza jurídica de “acordo” (2004, p. 353). Tal será analisada ao longo da pesquisa, eis que constitui matéria de relevo.

---

<sup>18</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta. Teoria e prática.** São Paulo: Ed. Forense, 2002, pp. 141 e s.

<sup>19</sup> O autor interpreta que a lei ao juntar os termos “ajustamento” e “obrigações legais” afastou a idéia de contrato ou convenção ao Compromisso de Ajustamento de Conduta, e ainda, que o termo “acordo” não pode significar transigência das obrigações legais, vinculando a atividade do Ministério Público ao marco Constitucional do *caput* do artigo 127.

O Compromisso de Ajustamento foi, e vem sendo ao longo dos anos, objeto de normas variadas que aperfeiçoam o instituto, trazendo visão cada vez mais acurada sobre o assunto.

Assim, a possibilidade de serem criados mecanismos de aperfeiçoamento do Ajustamento não deve ser descartada de plano.

Provado está que o aperfeiçoamento do instrumental jurídico se dá, em geral, pelo seu uso intenso, permitindo que da prática brotem alternativas capazes de ir adiante, preenchendo lacunas e permitindo que conflitos antes insolúveis se tornem minorados ou até mesmo, em situações resolvidas.

A aplicação normativa, pois, verifica-se na utilização do Compromisso de Ajustamento de Conduta como meio de resolução de conflitos advindos de questões ligadas ao meio ambiente, cujo cumprimento ou execução configuram a aplicação da norma ambiental imposta ao caso concreto.

## **1.2 Conflitos ambientais**

Dentre as inúmeras colisões de idéias e de interesses verificadas desde os primórdios, as de natureza ambiental também estavam presentes, ainda que de modo incipiente, em grau compatível, obviamente, com o nível de aperfeiçoamento da vida em sociedade, mas, invariavelmente, essencial para a vida humana.

O registro de passagens históricas nas quais se pode extrair a nítida natureza ambiental de determinados conflitos serve como fiel tradução da ocorrência dos mesmos e da necessidade de serem criados dispositivos específicos para o tratamento do tema. Entretanto, a rigor, a abordagem mais específica sobre a temática ambiental é recente.

Desde que o biólogo e médico alemão Ernest Heinrich Haeckel cunhou, em 1866, o termo *ecologia*<sup>20</sup>, em sua obra *Morfologia Geral dos Seres Vivos*, é que se registra uma busca mais interessada sobre os conflitos de perfil ambiental.

Contudo, anos antes (1835), Geoffrey de Saint-Hilaire, na obra *Estudos Progressistas de Um Naturalista*, serve-se, segundo se tem notícia, pela primeira vez do termo *meio ambiente*<sup>21</sup>.

A idéia de meio ambiente, atualmente sedimentada, traduz um entendimento muito mais consistente e longe de incertezas já vividas em passado relativamente recente.

Bem tratando sobre o assunto, relata Helita Custódio<sup>22</sup>, assim esclarece acerca do correto uso da expressão “meio ambiente”:

Inicialmente, para melhor compreensão, no sentido de se evitar equívoco quanto ao adequado emprego e ao real sentido da expressão ‘meio ambiente’, é oportuno esclarecer que os termos ali integrantes, em princípio, são de sentido harmônico, com significação complementar, tanto pela categoria gramatical como pela sua acepção própria.

Enquanto ‘meio’, substantivo, do latim *medium* (meio, centro, espaço), significa ‘o meio’ ou ‘o centro’, ‘a parte que se acha equidistante dos diversos pontos de uma periferia ou de qualquer ponto de uma área que não seja nos extremos’, ‘o espaço’, ‘a superfície ou o lugar’, com o mesmo sentido próprio da língua portuguesa, o termo ‘ambiente’, adjetivo, do latim *ambiens*, proveniente do participio presente do verbo *ambire* (andar ao redor, rodear, cercar por todas as partes), significa ‘que

---

<sup>20</sup> Baseou-se o mencionado autor alemão no pensamento expresso nos radicais gregos *oikos* (casa) e *logia* (estudo), querendo remeter a um ramo da Biologia. Somente em momento posterior, que, na linguagem corrente, o termo veio a ser associado à natureza e aos recursos naturais.

<sup>21</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

<sup>22</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. – Campinas/SP : Millennium Editora, 2005, pp. 74-75.

rodeia’, ‘que cerca’ ou ‘que envolve os corpos de todos os lados’, também com a mesma acepção no idioma pátrio.

Assim, Aristóteles, definindo o *lugar*, diz que é a ‘superfície ambiente’ (Dic. Acad. Lisb., 1ª ed.). Neste sentido, diz-se: “ar ambiente”, ou seja, ‘o ar que nos rodeia de perto e em que estamos como que imersos’.

Como se vê, os substantivos ‘superfície’ e ‘ar’, adotados nos exemplos citados como ‘o meio’, foram qualificados com o adjetivo ‘ambiente’ justificando-se, conseqüentemente, como correta e não pleonástica, a expressão formada com o substantivo ‘meio’ mais o adjetivo ‘ambiente’, que cerca tal meio por todas as partes, de significados não-conflitantes, mas, sim harmônicos e complementares.

Com estas breves observações, baseadas nas puras fontes latinas, evidencia-se que ‘meio ambiente’, exprimindo espaço qualificado e juridicamente protegido por todos os lados, constitui expressão adequada ao vernáculo, já pacificamente consagrada tanto perante a doutrina como perante a lei, a Constituição e a jurisprudência de nosso País.

De qualquer modo, os casos já catalogados pela literatura especializada demonstravam a necessidade de se dispensar maior atenção à questão ambiental.

Como um imenso painel, o planeta servia de cenário para que os protagonistas desenvolvessem seus roteiros perante uma humanidade cada vez mais preocupada com as conseqüências advindas de tais comportamentos.

Pode-se listar inúmeros casos relacionados com a contaminação de cursos d’água com mercúrio, provocando o “mal de Minamata” (cujo primeiro registro é de 1930).

Além disso, casos mais conhecidos, como das conseqüências degradantes dos vários testes nucleares, culminando com as explosões em Hiroshima e Nagasaki; do vazamento de cerca de 41 milhões de litros de petróleo na costa do Alasca do navio Exxon Valdez (1989); de Chernobyl (1986); de contaminação por Césio 137 em Goiânia (1987); de Tokaimura, Japão (1999); e também de *leading cases* alçados dos tribunais, como o relato histórico da

cidade Cubatão, poluição do rio Tietê e o caso que ficou conhecido como a Passarinhada do Embu<sup>23</sup>, todos estes episódios ocorridos no Estado de São Paulo.

Desse modo é que se reconhece procedência ao argumento segundo o qual a natureza física do problema ambiental é que o torna ainda mais relevante, notadamente quanto aos chamados “processos de acumulação”<sup>24</sup>, evidenciando a necessidade de maior atenção às questões correlacionadas, não apenas nas que o dano tenha comprovadamente ocorrido, mas também naquelas potencialmente danosas, conjugando, de uma só vez, precaução e prevenção.

### **1.3 Tratamento jurídico dos conflitos ambientais**

É de acordo com tal concepção de conflitos de natureza ambiental, que se pode concluir acerca do tratamento jurídico dispensado ao assunto, eis que a relevância do tema na sociedade dita a demanda jurídica, traduzida, por exemplo, pela produção legislativa. Nesse sentido, é de se estabelecer uma análise mais acurada sobre a evolução legislativa brasileira quanto ao temário ambiental.

Sabe-se que o tratamento jurídico dos conflitos ambientais suportou considerável evolução nos últimos tempos, notadamente, quanto à inserção nos textos constitucionais editados na segunda metade do século passado, conforme já mencionado acima.

---

<sup>23</sup> Ocorrida no Município de Embu/SP, constituiu-se em um extermínio de aves silvestres, utilizando-as em um churrasco promovido pelo Município, na denominada “passarinhada da confraternização”, na ocasião foram consumidas mais de 5.000 aves, entre rolinhas, tico-ticos e sabiás.

<sup>24</sup> Fábio Nusdeo discorre acerca disso enfatizando a economia do meio ambiente e os bens econômicos como bens ambientais.

Com efeito, as constituições portuguesa (1976) e brasileira (1988) refletem muito bem tal fato no cenário jurídico internacional, na medida em que são assegurados em sede constitucional, princípios<sup>25</sup> que tutelam os interesses transindividuais, o acesso à justiça, além de robustecer o tratamento dispensado à instituição de raiz essencialmente democrática, como é o caso do Ministério Público, cuja abordagem há tempos é objeto de pesquisa, havendo registro de trabalhos de fôlego<sup>26</sup>.

Quanto à experiência brasileira, a literatura especializada há muito já se dedicou a expressar a evolução infraconstitucional do direito ambiental. Vale dizer, as memoráveis obras cunhadas por Rui Barbosa, Orlando Gomes, Vicente Ráo, que no passado já dedicavam linhas na direção do ainda incipiente “ecologismo”, terminologia hodiernamente abandonada.

Em momento mais recente, importa destacar personagens igualmente valiosos desta página da história jurídica nacional, como Paulo Affonso Leme Machado e o magistério de autores do porte de José Carlos Barbosa, Édis Milaré, J. Filomeno, Ada Pelegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Marcelo Abelha, Solange Silva, Celso Fiorillo, Cristiane Derani, Rosa Nery, Luiz Roberto Barroso, Antonio Herman V. Benjamin, Helita Custório, José Afonso da Silva, para citar alguns de competência indiscutível e consolidada.

Portanto, das primeiras idéias e discussões sobre o tema entre os povos, passando à difícil construção doutrinária até a propagação das “class actions” do direito anglo-americano, culminando com as mais recentes propostas de código-modelo de processo coletivo para a América Latina, temos hoje um significativo arcabouço jurídico para a resolução de conflitos, incluídos, neste rol, aqueles de natureza tipicamente ambiental.

---

<sup>25</sup> Importante referência doutrinária reside nos trabalhos nacionais subscritos por Humberto Ávila e George Salomão Leite, notadamente quanto à diferenciação entre princípios e regras, e os estudos que relacionados à temática constitucional.

<sup>26</sup> Em trabalho exemplar, Emerson Garcia (*in* **Ministério Público : organização, atribuições e regime jurídico**. 2ª edição. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2005, p. 19), secundando Canotilho, destaca que a Constituição Portuguesa de 1976 reservou capítulo próprio ao Ministério Público inserindo-o no capítulo dos tribunais, entretanto, preservou-o autônomo do Estado, dotado de independência funcional em relação a qualquer outro poder incluindo os juízes, dotando-o, portanto, do autogoverno.

No momento atual da vida brasileira, observa-se uma migração para um modelo que mitiga o Estado Social, e algumas medidas são reconhecidas como típicas de um modelo estatal cada vez mais livre de responsabilidades, e mais próximo de um típico Estado Regulador, à feição de um Estado Neoliberal, ainda que muitos não reconheçam tais mudanças com esta nomenclatura.

Impende, em tal quadro, empreender com zelo ainda maior a vigilância das garantias e direitos constitucionalmente reconhecidos, para que não se torne distante da realidade social vivida.

Nesse sentido, interessante abordagem feita por Paulo José Leite Farias<sup>27</sup> sobre tal realidade, transcrita pela pertinência com o assunto sob foco:

“A questão ambiental ganha novos matizes na definição de ‘valor’ em uma ética voltada para uma visão que ultrapassa a noção de que o homem é o único ser com fim em si mesmo (valor intrínseco) e a da visão econômico-utilitarista do valor de mercado. Borbulham inúmeras fundamentações filosóficas egocêntricas, que defendem o valor intrínseco dos seres não-humanos e do próprio ambiente natural. A passagem do Estado Social para um Estado Neoliberal (ou Estado Regulador), com a conseqüente diminuição seletiva das atividades estatais, provoca uma necessária revisão dos sistemas de proteção nacional e internacional dos direitos humanos, devendo ser sintetizada pela norma jurídica, para que se possa garantir uma efetiva proteção dos direitos fundamentais.”

Nos últimos dias, observa-se que o Estado brasileiro, por sua atuação e iniciativas, confunde-se em seu próprio discurso interno e externo, com a adoção de medidas legais altamente questionáveis para áreas de enorme interesse, como é o caso da Amazônia brasileira, objeto de recente lei de concessões, relegando a entrega de grandes glebas de terra com cobertura vegetal praticamente intacta a organizações privadas por período de até

---

<sup>27</sup> FARIAS, Paulo José Leite. **Água: bem jurídico econômico ou ecológico?** – Brasília : Brasília Jurídica, 2005, p. 25.

sessenta anos, sem que se tenha garantia significativa de que tal entrega servirá de benefício aos integrantes do mencionado sistema, incluindo obrigatoriamente, o homem.

Outro exemplo de tal confusão na definição de políticas públicas brasileiras para a área ambiental está na definição da transposição do Rio São Francisco. Com variados posicionamentos, o projeto que inicialmente estava previsto para servir de alavanca para o desenvolvimento da região do semi-árido desde o Vale do Jequitinhonha até o sul do Estado do Ceará, foi profundamente alterado e suporta severas críticas, especialmente sobre o impacto ambiental que iria impor à região pela qual passaria a obra.

As agências governamentais não souberam até este momento dar ao assunto um tratamento definitivo, sendo este mais um caso mal acabado de projeto essencial que tomou um caminho tortuoso, até o presente momento, sem solução definitiva.

Retornando ao cenário amazônico, seguindo o habitual desleixo governamental na adoção de uma política ambiental definitiva, notadamente para a matriz energética, para o uso em larga escala do biocombustível, para o patrimônio genético, somente para citar alguns temas, nos últimos meses foram apresentados dois projetos de construção de usinas hidroelétricas no Rio Madeira, alcançando os Estados de Rondônia e Amazonas, sem que haja a publicidade do real impacto sobre a navegabilidade e sobre a fauna aquática respectiva.

Por fim, para citar um exemplo local, o Governo Estadual acena com um projeto de construção de uma ponte sobre o Rio Negro, ligando o município de Manaus com o vizinho Município de Iranduba, permitindo a travessia de uma margem à outra do Rio Negro em posição duvidosa quanto à geografia do local e que oferece dúvida quanto à navegabilidade na região.

Repete o governo estadual amazonense o equívoco federal de anunciar uma obra de tamanha envergadura sem a adoção, anterior ou concomitante, de medidas direcionadas à participação da sociedade.

Com isso, revela um total desprezo à lei, ao cidadão e à sociedade, em uma completa inversão dos valores em questão.

A conduta governamental brasileira, em geral, traduz um sentimento que ainda prevalece dentre os administradores públicos nacionais, de que políticas públicas planejadas colidem com resultados nas urnas, e que importam em maior tempo e em prejuízo de dividendos eleitorais, além de outros entendimentos igualmente equivocados.

A alteração de tais paradigmas, portanto, resta necessário pelo fator temporal que contra todos milita, eis que passa o tempo sem que as medidas cabíveis sejam adotadas por quem deveria adotá-las.

## 2. O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O padrão legalmente eleito para os ajustes vem sofrendo apuro desde o seu surgimento na legislação brasileira. Tal assertiva revela-se verdadeira na medida em que são conferidos os fatos relacionados com o assunto, ao longo do tempo.

O instituto Compromisso de Ajustamento de Conduta, ou, simplesmente, Ajustamento, será assim tratado daqui por diante, em razão das várias terminologias empregadas pela doutrina pátria para defini-lo.

Prefere-se esta terminologia em homenagem à expressão utilizada por primeiro na legislação, sendo dedicada, posteriormente, atenção maior à questão terminológica e à que se relaciona à sua natureza jurídica.

Assim, “compromisso de ajustamento é um importante instrumento para a resolução das questões ambientais em razão de sua abrangência, menor custo e maior reflexo social”, conforme preconizado no item 6.2 da Carta de Campos do Jordão<sup>1</sup>, o qual, a partir daqui passa a ser apreciado com maiores detalhes.

---

<sup>1</sup> in Revista de Direito Ambiental, n. 27, p. 311 – RT – 2002;

## 2.1 Surgimento e evolução

O aparecimento de um novo instituto jurídico, em geral, vem cercado de ingredientes históricos relevantes, que favorecem em maior ou menor escala a deflagração de novas idéias e ideais no contexto em que são estabelecidos.

No caso vertente o padrão foi observado, eis que não se pode prescindir da análise, ainda que breve, de importantes aspectos históricos que gravitaram ao redor do instituto antes de seu surgimento.

O ambiente histórico do século XX no Brasil foi repleto de registros de litígios externos e internos, com conseqüências as mais variadas à sociedade brasileira. Além das duas guerras mundiais e suas repercussões internas, a instabilidade econômica das primeiras três décadas influenciou no cenário sócio-político para que o segundo grande conflito mundial atingisse a economia brasileira mais gravemente do que a primeira experiência bélica do século. Concomitante a isso, as desigualdades regionais agravadas pelos interesses de grupos econômicos, contribuíram para que o desenvolvimento ocorresse de modo anômalo, seguindo a tendência iniciada desde a colonização portuguesa.

Desse modo, chegou-se ao término da segunda grande guerra com a necessidade de se estabelecer uma linha desenvolvimentista para o país, seguindo o viés traçado pelos países que do conflito armado sagraram-se “vitoriosos”, sendo adotadas políticas públicas dedicadas

ao alcance de metas nacionais, muitas delas equivocadas, outras com relativo acerto, e algumas perversas.

### **2.1.1 Contexto histórico**

Não há como dissociar o viés constitucional da segunda metade do século passado como ponto decisivo na consolidação de um dos maiores legados da modernidade, o Estado de Direito.

Com efeito, a constitucionalização de temas valiosos, do ponto de vista social, trouxe às relações jurídicas conseqüências radicais, verificadas especialmente nas experiências portuguesa e brasileira, que adotaram Constituições rígidas, respectivamente, em 1976 e 1988.

Ainda que se registrem ocorrências anteriores, as condições tímidas e esporádicas em que surgiram ou foram apresentadas não foram suficientes para atender a demanda social.

Na recente história jurídica brasileira, especialmente a vivenciada na segunda metade do século passado, colhe-se como resultado a edição de diplomas legais a regular a ação popular (Lei n° 4.717/65) e o mandado de segurança (Lei n° 1.533/51).

Além disso, outro fator, dessa feita de natureza histórica, serviu para retrair mais ainda os ganhos institucionais e sociais, que foi o golpe militar de 31 de março de 1964, que, indiscutivelmente, significou um retrocesso sob o ponto de vista da cidadania e sob o prisma jurídico.

Acerca disso, impende relacionar o tema ao magistério de Geisa Rodrigues<sup>2</sup>, que, tratando sobre as implicações do Estado Democrático de Direito, assim ensina sobre a sua principal característica:

A ordem que cria e se alimenta do princípio do Estado democrático de Direito tem uma caracterização especial.

Para os fins do nosso trabalho, elegemos três decorrências fundamentais da estruturação do Estado democrático de Direito, intimamente vinculadas ao valor da cidadania e da dignidade da pessoa humana, que são a tendência à dimensão participativa da democracia, a garantia do acesso à justiça de direitos transindividuais e a concepção de uma instituição especialmente dedicada à defesa da democracia e dos direitos.

Verdadeiramente, o aspecto participativo da democracia reflete outro valor cultivado e defendido pela ordem jurídica, que é a liberdade, assim entendida em todos os seus variados aspectos, e que, historicamente, teve sua amplitude registrada no Brasil no início da década de 80, nos derradeiros anos de um regime ditatorial inaugurado em 1964 pelos militares, sendo suas mazelas até hoje ressentidas.

A quebra e restrição de liberdades, a aflição cultural generalizada com a imposição de censura aos espetáculos públicos e aos meios de comunicação, a imposição de uma ordem rígida de comportamento, refletiu socialmente de tal maneira que as conseqüências danosas à sociedade são difíceis, até hoje, de mensurar, haja vista que hodiernamente ainda é possível identificar marcas do passado das quais não se tem boa lembrança, exceto por relances de alegria esporádica, fruto da resistência do próprio povo brasileiro em manter sua autêntica disposição para a liberdade.

---

<sup>2</sup> in **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta : teoria e prática**. Rio de Janeiro : Forense, 2002, p. 23.

Este contexto histórico nacional serve, portanto, de pano de fundo para os acontecimentos que sucederam em toda a sociedade brasileira, tendo conseqüências no campo jurídico, inclusive.

Outro fator destacado pela predita autora refere-se ao acesso à justiça. Quando se menciona tal aspecto do Estado Democrático de Direito, deve-se ter em mente que o gozo de direitos é decorrência direta da plenitude de princípios essenciais como a dignidade da pessoa humana e a cidadania.

Situa-se o tema na mais recente etapa do plano que se concebe a partir da proposta de Bobbio, em *A era dos direitos*, que os classifica em gerações<sup>3</sup>, sob crítica recorrente de alguns<sup>4</sup>, haja vista que os direitos transindividuais somente teriam sentido se no âmbito judicial, ou melhor, sob a tutela jurisdicional, fossem reconhecidos. Tal posicionamento, até este momento, não encontraram maior amplitude, prevalecendo o entendimento segundo o qual os interesses transindividuais se estabelecem no seio social, independentemente da chancela jurisdicional.

Com efeito, é a jurisdição expressão muito mais de um poder nacional legitimamente constituído do que propriamente uma função estatal, esta sim, de acordo com a lição de Antonio Rulli Júnior, *seria nada mais nada menos do que um incidente na aplicação de normas legais*<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Norberto Bobbio lecionava que os direitos civis são os de primeira geração, enquanto que na segunda geração estariam localizados os direitos sociais. Os direitos de solidariedade social, como o meio ambiente e consumidor, estariam dentre os de terceira geração. Por fim, à quarta geração estariam ligados os direitos relacionados às mudanças bioéticas e tecnológicas.

<sup>4</sup> Paulo Bonavides tece críticas à expressão “geração”, sugerindo em seu lugar a expressão “dimensão” por entender que a primeira pressupõe que uma geração suplantaria a outra, idéia não abrangida com o termo “dimensão”, segundo o referido autor.

<sup>5</sup> RULLI JÚNIOR, Antonio. **Universalidade da Jurisdição**. São Paulo : Editora Oliveira Mendes, 1998. p. 87 e ss.

Emblemática é, assim, a edição da Lei n° 7.347<sup>6</sup>, de 24 de julho de 1985, com seus dispositivos alentadores sobre a Ação Civil Pública, mas que ainda suportariam alterações nos anos seguintes até que fosse alcançada a atual formatação.

Por fim, a defesa da democracia e dos direitos vem coroar os demais aspectos mencionados com o fornecimento de meios para tal tutela.

É exatamente neste sentido, portanto, que surge o Compromisso de Ajustamento de Conduta, fiel tradução de vários comandos constitucionais, e valioso instrumental da sociedade para equacionar conflitos e alcançar o bem estar desejado.

### **2.1.2 Inclusão na ordem jurídica: código de defesa do consumidor e lei de ação civil pública.**

Como registro histórico, há notícia de compromisso com o mesmo perfil em vários países, antes da década de oitenta do século XX, mas a solução consensual de conflitos possui um registro marcante na França, em 1985, que tratou do destino do lixo jogado no logradouro público<sup>7</sup>.

No Brasil, antes disso também se tem notícia de iniciativas isoladas. Com nomenclatura diversa, é possível identificar referências esparsas do Ajustamento em alguns Estados brasileiros.

---

<sup>6</sup> 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 e dá outras providências.

<sup>7</sup> SANTOS, Jerônimo de Jesus. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Rio de Janeiro : Editora e Livraria do Rio de Janeiro, 2007. p. 6.

Na legislação relativa ao mercado de valores mobiliários houve a referência, em 1976<sup>8</sup>, a um Termo de Compromisso, sob a responsabilidade da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), porém distinto das características essenciais que atualmente configuram do Ajustamento de Conduta, mesmo com alterações legislativas posteriores<sup>9</sup>.

O tema ainda evoluiu inclusive pela previsão, em 1981, de um Termo de Compromisso pela legislação que cuidou da Política Nacional de Meio Ambiente, leia-se Lei n° 6.938/81, que era acompanhado de uma redução de multa.

Com a edição da Lei n° 8.884, em 11 de julho de 1.994, que criou o Conselho de Administrativo de Defesa Econômica – CADE como autarquia federal com poderes para promover a execução do “Compromisso de cessação”, seguiu-se o modelo americano da *consent decree*, que não prescinde da homologação judicial para obter validade.

Entretanto, o Compromisso de Ajustamento de Conduta, como atualmente se conhece, difere do modelo americano porque é mais amplo e dotado de maiores possibilidade de reparação de desvios cometidos em detrimento do padrão legalmente estabelecido.

Jerônimo Santos<sup>10</sup>, em obra esclarecedora, ao comentar sobre este tópico, explica:

Contudo, ao nosso ver (*sic*), o TAC, como instituído nos moldes, forma, alcance, sujeitos e objeto, é criação genuinamente brasileira, embora tenha nuances e traços do “class action” do direito americano.

Apesar da menção no artigo 211 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA<sup>11</sup> ser a primeira referência legal sobre o Compromisso de Ajustamento de Conduta – já que o

---

<sup>8</sup> A Lei n° 6.385, de 7 de dezembro de 1976, no § 5° de seu artigo 11, prevê a possibilidade do investigado assinar um Termo de Compromisso obrigando-se a regularizar seu procedimento junto à Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

<sup>9</sup> Lei n° 8.884, de 11.6.1994; Lei n° 9.457, de 5.5.1997; e, Art. 3° da Lei n° 9.873, de 23.11.1999.

<sup>10</sup> SANTOS, Jerônimo de Jesus. *Op. cit.* p. 7.

<sup>11</sup> Assim dispõe o texto da lei menoril: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Estatuto Menoril<sup>12</sup> data de 13 de julho de 1990 – o instituto sob estudo surgiu de forma plena no quadro jurídico nacional, do modo como hoje é conhecido, com a sua previsão no artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor, datado de 11 de setembro de 1990, tendo entrado em vigor somente seis meses depois, em 11 de março de 1991.

Importante observar que, apesar da inclusão em ambos os diplomas normativos terem ocorrido no mesmo ano de 1990, o legislador da lei consumerista foi mais objetivo ao relacionar a inclusão do Compromisso de Ajustamento de Conduta com a legislação anterior, especificamente com a Lei de Ação Civil Pública – LACP, haja vista que o acréscimo previsto no artigo 113 se refere, na realidade, ao artigo 5º da LACP, notadamente o acréscimo do § 6º a esse dispositivo.

O acerto se deu não somente no prestígio da legislação anterior, mas certamente na maior explicitação do tema e na inserção do novel instituto dentro da norma que realmente tratava da tutela transindividual de modo mais amplo.

Neste instante, vale dizer, o que se verificou foi o que Erik Jayme<sup>13</sup> entenderia como uma oportunidade de se refletir acerca do “diálogo das fontes”.

Leciona o mestre em seu curso de Haia, em 1995, que diante do atual “pluralismo pós-moderno” de um direito com fontes legislativas plúrimas, torna-se cada vez mais urgente coordenar as leis pertencentes ao mesmo ordenamento, ao visio de proporcionar um sistema jurídico adequado.

A convergência de temas, tanto na ordem nacional como na ordem internacional, conduz, inexoravelmente, à necessidade de se amoldar os ordenamentos jurídicos nacionais, de modo a buscar a otimização do material normativo, evitando com isso não apenas

---

<sup>12</sup> FERNANDES, Márcio. **Ação sócio-educativa pública : inovação do Estatuto da Criança e do Adolescente**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 1998; e, CURY, Munir e outros (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente comentado**. São Paulo : Malheiros Editores, 2002.

<sup>13</sup> O registro do relevante magistério de Erik Jayme é enfatizado ao longo da obra subscrita pelos renomados mestres Cláudia Lima Marques, Antônio Herman V. Benjamin e Bruno Miragem (*in* **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. – 2 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006)

desperdícios e redundâncias de normas, mas até mesmo o conflito entre os diversos diplomas legais.

Portanto, a referência do Código de Defesa do Consumidor à Lei de Ação Civil Pública, de uma só vez, inseriu com acerto o instituto no diploma legal que lhe era mais apropriado e permitiu a correta comunicação entre os diplomas legais envolvidos, conduzindo a um amplo diálogo do assunto, não apenas com o temário consumerista, mas com os demais assuntos e interesses transindividuais.

### **2.1.3 O objeto da tutela jurídica e a repercussão inicial**

O estudo mais detido envolvendo a disponibilidade ou não de bens transindividuais remete a discussão para um momento anterior, qual seja a real amplitude do que vem a ser indisponível.

Os direitos ou interesses transindividuais são destaque de um plexo normativo, fruto bem colhido de avanços sociais, conforme com acerto comenta Geisa Rodrigues<sup>14</sup>:

Os direitos transindividuais são o gênero que engloba três espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos e os direitos individuais homogêneos. A proteção dos direitos transindividuais é considerada uma segunda onda de acesso a uma ordem jurídica mais justa.

---

<sup>14</sup> RODRIGUES, Geisa. **Breves considerações sobre o compromisso de cessação de prática 1.** – São Paulo : Juris Síntese, 2002.

Com efeito, apenas com a criação de mecanismos de garantia desses novos direitos o sistema passa a tutelar plenamente o indivíduo porque não olvida sua dimensão coletiva, típica das sociedades de massa.

A tutela desses direitos não ocorre apenas em âmbito judicial, mas também pode ser realizada através dos meios extrajudiciais.

Sobre o tema, vale transcrever a clássica lição acerca dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Antes, porém, vale lembrar que a idéia de interesse remete ao item *necessidade*, sendo mais amplo que o significado de *direito*. De qualquer sorte, tanto interesse, como direito, encerram a idéia de interesses juridicamente protegidos, do círculo relativo aos direitos subjetivos, estes sempre merecedores da tutela jurídica. No caso vertente, melhor se aplica a idéia de interesse, porque atende ao comando constitucional vigente, eis que o meio ambiente é bem sujeito a uma tutela geral, não somente para o presente, mas para as futuras gerações.

Sobre isso, interessante o estudo de Carnelutti<sup>15</sup> sobre o verbete *interesse, verbis*:

Daqui se deduz que pode haver interesse, não apenas em ordem a uma necessidade presente, mas também em ordem a uma necessidade futura. E a existência da necessidade pode resultar não só de uma sensação como de uma dedução.

De uma séria de sensações de fome, o homem tira uma lei, com base na qual deduz que, se hoje não tem fome, tê-la-á amanhã.

A disciplina do Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, é bastante elucidativa neste aspecto. A lei consumerista, em disciplina genérica, define os interesses difusos como sendo aqueles transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

---

<sup>15</sup> CARNELUTTI, Francesco. **Teoria geral do direito**. (trad. Antonio Carlos Ferreira). – São Paulo : LEJUS, 1999, pp. 88-89.

Quanto aos interesses coletivos, também são transindividuais e indivisíveis, porém quanto à titularidade estão restritos a grupo, categoria, ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Relativamente aos interesses individuais homogêneos, limitou-se a predita legislação a relacioná-los simplesmente como sendo os decorrentes de uma origem comum, não adentrando em outros detalhes.

Sobre o tema, vale transcrever parte do valioso trabalho de pesquisa, desenvolvido com singular brilho pela integrante do Ministério Público Federal, Maria Gorete Dal Bosco<sup>16</sup>, ora reproduzida:

Não há maior complexidade do ponto de vista da legitimidade, para a defesa dos interesses difusos e coletivos pelo Ministério Público, em função da relativa clareza dos textos legais trazidos pelo Código do Consumidor e pela interpretação da doutrina.

Já quanto aos direitos individuais homogêneos a discussão é considerável.

A lei define direitos os difusos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (Lei 8.078/90, art. 81, p. único, inciso I); direitos coletivos são conceituados como os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (inciso II); os direitos individuais homogêneos, previstos no Código de Defesa do Consumidor, no art. 81, são considerados pelo texto legal como os decorrentes de origem comum (inciso III).

A mesma autora, colaciona casos em que a jurisprudência nacional tratou da questão envolvendo interesses individuais homogêneos, os quais, pela pertinência com o assunto ora tratado, transcrevo:

---

<sup>16</sup> DAL BOSCO, Maria Gorete. **Ministério Público e a garantia de direitos fundamentais e sociais diante do princípio da eficiência nas políticas públicas.** – São Paulo : Juris Síntese/IOB, 2003.

Quanto aos últimos é que se apresenta polêmica no tocante à legitimidade do Ministério Público para sua defesa, dúvida que foi suplantada, pelo Supremo Tribunal Federal, ao considerar que:

‘... Quer se afirme interesses coletivos ou particularmente interesses homogêneos, stricto sensu, ambos estão cingidos a uma mesma base jurídica, sendo coletivos, explicitamente dizendo, porque são relativos a grupos, categorias ou classes de pessoas, que conquanto digam respeito às pessoas isoladamente, não se classificam como direitos individuais para o fim de ser vedada a sua defesa em ação civil pública, porque sua concepção finalística destina-se à proteção desses grupos, categorias ou classe de pessoas’.

Os casos de ações do Ministério Público Federal em defesa da implementação de políticas públicas têm sido em grande número nas Procuradorias da República em todo o País.

Em São Paulo, uma ação civil proposta contra a Caixa Econômica Federal, buscou a aplicação de juros de 6% ao invés dos valores de atualização da TR aos contratos de financiamento do crédito educativo.

Alegou a Procuradoria naquele caso que não seria razoável que o programa, de caráter social, cobrasse juros da TR de seus mutuários, que recorrem a ele em função da falta de condições para arcar com os custos do ensino superior privado.

Outro caso ocorreu com o sistema penitenciário: ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal mereceu decisão de tutela antecipada, garantindo, desde o ano de 2001, recursos adicionais de R\$ 290 milhões ao Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, resultantes de verbas que eram ilegalmente retidas no tesouro Nacional.

Os recursos são destinados a finalidades sociais, especialmente à construção e reformas de estabelecimentos penais, projetos de reinserção de presos e manutenção de serviços penitenciários.

A ação civil pública pode ser proposta também contra entes de direito privado que tenham o dever de observar determinada norma, como a ação proposta pelo Ministério Público do Trabalho contra uma empresa privada da Bahia, por descumprir o comando da Lei 8.213/91, que prevê 3 a 5% das vagas para portadores de deficiências nos empreendimentos com mais de 100 empregados.

No Estado de Goiás, o órgão acionou a União Federal e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT), requerendo a realização de obras de restauração de trechos de rodovias federais, instalação de postos de pesagem de cargas e verificação de pressão de pneus.

No Ceará, o Ministério Público Federal propôs ação civil pública contra a União Federal e o Estado do Ceará, requerendo atendimento médico cirúrgico a menor portador de doença rara, conhecida como Retinopatia da Prematuridade, no grau V, junto ao único especialista naquele tipo de tratamento, localizado na cidade de

Goiânia, o que implicou em requerer tutela antecipada do mérito para custeio de deslocamento, hospedagem, cirurgias e medicamentos.

Ainda no Ceará, o órgão acionou o Estado para que este fornecesse medicamentos população usuária do Sistema Único de Saúde, inclusive medicamentos especiais utilizados por portadores do vírus HIV, pacientes hemofílicos, renais e transplantados, portadores do Mal de Parkinson e outros que dependam daqueles produtos.

Dá continuidade a autora, referindo de outros casos ocorridos no Brasil, alguns de ramos jurídicos distintos do direito ambiental, mas que guardam pertinência com o tema ora tratado:

No Rio Grande do Sul, várias ações têm sido propostas nesta mesma direção. Uma das mais polêmicas, proposta contra a União, requeria custeio de despesas de cirurgia e outros tratamentos destinados ao procedimento de adequação sexual de um grupo de portadores de Transexualismo, ou Transtorno de Identidade de Gênero. Os interessados se inscreveram no Programa de Transtorno de Identidade de Gênero do Hospital de Clínicas de Porto Alegre, integrado por profissionais médicos de diversas especialidades e se submeteram a procedimentos cirúrgicos para adequação sexual, e não tiveram ressarcidas as despesas pelo Sistema Único de Saúde, sob alegação de que estas tais cirurgias não estavam contempladas na tabela do órgão.

Além do mais, alegou o SUS, o assunto ainda pendia de discussões do Conselho Nacional de Saúde. Tramita, ainda, junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região a Apelação Cível apresentada nos autos da Ação Civil Pública, ajuizada pelo Ministério Público Federal, buscando a condenação do INSS a conceder pensão por morte e auxílio-reclusão ao companheiro homossexual.

Houve concessão de tutela antecipada, decisão confirmada pelo STF.

No interior do Estado há outras decisões favoráveis em ações que se referem a vedação de cobrança de energia elétrica "por estimativa" e retirada de equipamentos de fiscalização eletrônica do trânsito.

Em Santa Catarina, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública em julho de 2001, contra a União Federal, o Estado de Santa Catarina e o município de Joinville, requerendo a gratuidade de tratamento para AIDS (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) com medicamento não integrante da lista de remédios fornecidos pelo Sistema Único de Saúde.

A Procuradoria da República em Santa Catarina, numa ação conjunta com o órgão em nível estadual e na ausência da atuação do poder Executivo, elaborou um Termo de Ajuste de Conduta Preliminar com entidades e empresas de extração de areia,

argila e minerais de regiões às margens do Rio Tijuca, em vários municípios, para realização de um estudo e relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) - procedimento técnico de alto custo - sobre extração de matéria prima da bacia e diagnóstico dos danos causados ao meio ambiente.

O estudo está sendo custeado pelos próprios poluidores. Posteriormente, será elaborado documento final de ajuste de conduta em que os empresários se comprometerão a promover a recuperação do patrimônio devastado.

De qualquer modo, para este momento vale salientar a necessidade de tê-los todos os interesses acima referidos sob o mesmo feixe, colimando proteger os bens indisponíveis a eles atrelados.

Como bem acentua Geisa Rodrigues<sup>17</sup>, em sua tese de doutorado, *o direito é indisponível quando seu titular não pode dele renunciar nem realizar concessão que represente redução de seu conteúdo.*

Daí se dizer que todo direito difuso é indisponível, haja vista o interesse de todos e a impossível divisibilidade.

Quanto aos direitos coletivos, embora não se possa falar em termos absolutos, vislumbra-se em situações excepcionais a possibilidade de redução em questões de natureza exclusivamente patrimoniais e sob o amparo legal específico.

Quanto aos denominados direitos individuais homogêneos se reconhece livre a disposição que envolva questões patrimoniais, eis que, neste caso, o que permanece indisponível é a tutela jurisdicional, ou seja, a que possui vínculo com o acesso à justiça, e não mais o seu conteúdo.

---

<sup>17</sup> Op.cit., p.51.

## **2.2 Fases extraprocessual e processual do compromisso de ajustamento na legislação brasileira**

A legislação brasileira vigente permite a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta antes do ajuizamento da ação civil pública ou durante o curso desta. De qualquer sorte, o efeito de uma ou outra solução adotada será significativo para as partes, consoante se verá no decorrer do Capítulo 4.

De observar, primeiramente, que não se deve prestigiar a expressão “pré-processual”, pois poderia sugerir a necessidade da execução do título extrajudicial ou mesmo a obrigatoriedade do manejo de alguma medida judicial.

Por esta razão, melhor se apresenta a expressão “extrajudicial”, pois, sendo cumprido integralmente o Ajustamento, cabível o seu exaurimento, com o simples arquivamento no Órgão Público que o subscreveu.

Quanto à possibilidade de celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta no curso da Ação Civil Pública, importa salientar que isto provocará, após o cumprimento integral do objeto ajustado, a extinção do processo, devendo ser observadas as implicações processuais que cada qual dos casos imputará ao feito, notadamente quando for oportunizado o ingresso, com a habilitação adequada, de interessados que eventualmente suportem prejuízo por terem seu patrimônio, parcial ou totalmente, atingido por dano ambiental (direitos individuais).

### 2.3 O tratamento da lei de crimes ambientais e de outras leis

A Lei n° 9.605/98 trouxe algumas inovações ao ordenamento jurídico pátrio, particularmente quanto ao tratamento legal dispensado às condutas potencial e efetivamente lesivas ao meio ambiente.

Não nos desperta interesse, neste trabalho, a análise jurídico-penal do referido diploma legal, tampouco as pesadas críticas que vem suportando sob o aspecto teleológico<sup>18</sup>, mas a possibilidade que é franqueada para a realização de ajustes, assim denominados impropriamente de “termo de compromisso” (artigo 79-A).

A impropriedade se manifesta pelo menos de duas maneiras. Primeiramente, a criação de novas possibilidades de ajustes, assemelhando-os ao Compromisso de Ajustamento de Conduta, não é de todo indevida, porém se faz necessário observar a real necessidade de serem criadas situações amplamente permissivas, questionáveis sob vários aspectos, e que findam transparecer casuísmos, prática que se repudia.

No caso vertente, o simples fato de estarem legitimados indistintamente os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, aprovado pela Lei n° 6.938/81, sem delinear as diversas camadas de atribuições de cada qual deles, não se apresenta como sendo a melhor técnica.

Em segundo lugar, a referência a um limite temporal revela a fragilidade do dispositivo, que não vem sendo observado pelos órgãos integrantes do SISNAMA, os quais utilizam, indiscriminadamente, a possibilidade permitida pela mencionada lei penal, cuja validade, vale lembrar, era de seis meses, expirada, portanto, há muito tempo.

---

<sup>18</sup> Referindo-se à Lei n° 9.605/98, o professor Miguel Reale reputou-a “hedionda” (*apud* MILARÉ, op. cit., p. 804).

De fato, o que se observa na prática é a realização indiscriminada de “Termos de Compromisso”, em geral, por entes estaduais e municipais, em manifesta afronta ao comando normativo anterior e, conseqüentemente, longe do real objetivo da legislação relacionada com o Compromisso de Ajustamento de Conduta.

A Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, já referida acima, que trata de crimes contra a ordem econômica, prevê a celebração de compromisso de ajustamento de prática sob investigação, em seu artigo 53.

A crítica<sup>19</sup> que recai sobre a previsão diz respeito ao § 4º do predito artigo, que, em vez de relacionar a execução do ajustamento às exigências legais (como faz com acerto a lei de ação civil pública), assevera que, se descumprido, será imediatamente executado.

Em outra análise igualmente discordante da validade como transação do mencionado dispositivo, segue a doutrina indicando que não teria como o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE transacionar questões que ameçassem a própria ordem econômica<sup>20</sup>.

É verdadeiro afirmar-se que à ordem econômica sempre foi dispensado tratamento reservado, mercê da importância do tema no cenário nacional. Não haveria, portanto, espaço para questões de ordem particular suplantarem interesses manifestamente relevantes para o equilíbrio econômico geral do País.

Nesse sentido, há que se reconhecer validade ao argumento acima expandido, para que o correto entendimento do Ajustamento permita seja ele considerado dentro do real conceito que pode vir a ter, ou seja, como instrumento hábil de tutela de interesses coletivos, evitando-se maior confusão à compreensão do Ajustamento tal como previsto na Lei de Ação Civil Pública.

---

<sup>19</sup> José dos Santos Carvalho Filho, op.cit., p. 238.

<sup>20</sup> Op. cit., p. 144.

Tal entendimento se faz ainda mais necessário quando se admite a possibilidade de um código de processos coletivos, cuja providência *de lege ferenda*, seria de enorme valia a consolidar o Compromisso de Ajustamento de Conduta, principalmente quando se cogita de alteração na legitimação ativa e passiva nas ações coletivas pelo projeto recentemente apresentado de um código de processos coletivos<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Propostas encaminhadas primeiramente pelo Instituto Ibero-americano de Direito Processual e pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ de um Código de Processos Coletivos e, posteriormente, por outras entidades da sociedade civil possibilitam excelente discussão sobre o tema, especialmente pela necessidade.

### 3. A NATUREZA JURÍDICA DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

O significado para o direito de qualquer de seus institutos se traduz na exata medida de sua essência, daquilo que representa para o universo jurídico, daí se pesquisar a natureza jurídica de cada qual deles, porque a todos interessa saber a compleição de tais institutos, com as conseqüências disso para a sociedade.

O comentário jurídico<sup>1</sup> expressa *natureza jurídica* como a *razão de ser* do objeto a ser estudado.

Definir, pois, a natureza jurídica do Compromisso de Ajustamento de Conduta compreende, inicialmente, a tarefa de analisar de um lado a outro as visões que se têm sobre o tema, explorando suas vantagens e indicar, dentre as múltiplas visões, a que melhor reflete o padrão legalmente admitido no ordenamento jurídico, conforme, portanto, o formato constitucional, atendendo à necessidade da sociedade.

---

<sup>1</sup> SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro : Forense, 2000. p. 550.

A dinâmica constitucional é preciosa, na medida em que define a soberania, fixa as diretrizes e a própria ordem jurídica intestina, e também, traduz anseios e valores da nação.

Prestigiar qualquer instituto jurídico infraconstitucional, buscando sua harmonia com o Texto Maior valoriza a própria Constituição, desde que haja conformidade entre aquele e este.

A lição não é nova. O sempre atual magistério de Konrad Hesse, em exercício interpretativo maiúsculo, registra que tal prática “concretiza e honra a força normativa da Constituição”.

Em primeiro lugar, é fundamental compreender o Ajustamento como um instrumento de proteção ambiental que permite à sociedade proteger e preservar o meio ambiente.

Quando o legislador municiona um ou outro integrante da sociedade legitimando-o para o manejo do Ajustamento, privilegia, na verdade, a coletividade, e o faz através do Poder Público, Ministério Público, associações, etc.

Serve-nos, sem ressalva, a lição de Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues<sup>2</sup> segundo a qual, *aprioristicamente, todo instituto destinado e utilizado tanto pelo Poder Público, quanto pela coletividade na preservação ou na conservação dos direitos ambientais é um instrumento de tutela ambiental.*

Definida, assim, a condição jurídica primária do Ajustamento – como instrumento de tutela ambiental – impende analisar o que mais deve ser considerado acerca de seu significado para o direito.

Identificar, integralmente, qual a natureza jurídica deste ou daquele instituto jurídico, é dizer o que o objeto sob foco significa para o Direito, esclarecendo a sua essência e seu fundamento diante da matriz constitucional vigente.

---

<sup>2</sup> In *Manual de direito ambiental e legislação aplicável*. São Paulo : Max Limonad, 1997. p. 162.

Nesse sentido, dizer do caráter instrumental do Ajustamento é insuficiente, necessitando seja esclarecida a sua natureza jurídica de modo mais aprofundado, aproveitando as análises expendidas pelos comentaristas de escol.

Convém, pois, estabelecer, quanto à compreensão do que vem a ser o Compromisso de Ajustamento de Conduta – considerando como este instituto foi inserido no ordenamento jurídico nacional –, importa destacar que a discussão envolvendo a possibilidade, ou não, de serem transacionados direitos transindividuais, ao que consta, domina os debates em torno do tema.

Por esta razão, imperativo se faz analisar as diversas propostas apresentadas pelos comentaristas até aqui, destacando a validade de cada uma, sem esquecer das eventuais críticas também produzidas pela própria doutrina especializada.

Somente depois disso será possível estabelecer quais as vantagens e desvantagens do instituto, cotejando a sua efetiva finalidade e viabilidade jurídica, tópicos estes a serem abordados no capítulo seguinte.

### **3.1 Concepções**

Com a práxis jurídica, o Compromisso de Ajustamento de Conduta trouxe a natural reação doutrinária, e com ela o peculiar tratamento que sempre foi dispensado pelos comentaristas.

É contributo doutrinário por excelência, e não legislativo, trabalhar conceitos e teorias, objetivando efetuar a árdua tarefa de elaborar comentários sobre o conteúdo normativo apresentado, com suas principais críticas e apontando os acertos.

Vale lembrar que os demais Termos ou Compromissos diferentes do Ajustamento de Conduta, não serão apreciados aqui, evitando-se trazer à pesquisa material alheio ao pretendido.

Nesse sentido, temos a oportunidade de observar as principais idéias sobre a natureza jurídica do Compromisso de Ajustamento de Conduta, a seguir relacionadas, de modo sintético, porém com o firme propósito de ser fiel à idéia de seus autores, mormente pelo brilhantismo de cada qual.

### **3.1.1 Ajuste**

O prestígio do aspecto volitivo levou os primeiros comentaristas do tema a adotarem a nomenclatura “ajuste” para o Compromisso previsto na legislação, sem descurar da bilateralidade que lhe dava o contorno jurídico-formal.

Esta denominação é defendida por José dos Santos Carvalho Filho que entende o Ajustamento como um “ato jurídico unilateral quanto à manifestação volitiva, e bilateral somente quanto à formalização, eis que nele intervêm o órgão público e o promitente”, lastreando seu entendimento na idéia de respeito ao interesse público manifesto.

Idéia semelhante defende Mancuso que repudia as expressões “transação” e “acordo”, e admite a expressão “conciliação”, adotando ainda a palavra “submissão”<sup>3</sup>. Na verdade, o ilustre autor não alterou seu entendimento inicial, cuja inclinação era claramente voltada para a idéia de transação<sup>4</sup>, tendo apenas admitido que o referido termo poderia impor confusão aos que não possuem intimidade com o assunto em pauta, tampouco com o tema ambiental.

Vale lembrar que esta idéia foi defendida especialmente pelos idealizadores das primeiras leis editadas sobre o assunto e seguiu na legislação consolidada a partir das duas últimas décadas do século passado. Tais comentaristas, pela inovação e pelo vanguardismo de suas idéias, findaram por suportar um número elevado de críticas, muitas delas descabidas ou exageradas.

A idéia de ajuste não é de todo imprestável. Quando ao leigo se revela que a razão de ser do Ajustamento repousa sobre um querer mútuo, utilizando-se a expressão *ajuste*, de pronto é possível compreender do que se trata, tendo um rápido efeito pedagógico, especialmente no homem médio.

Compreender um assunto de ordem técnica é desafiador em qualquer área do conhecimento, acentuada, indiscutivelmente, no direito, quando a profusão de princípios e teorias traz em seu bojo, não raro, termos latinos e alusão metafórica. Diante disso, reconheço a adoção da palavra *ajuste* tão-somente para explicar o Ajustamento ao homem simples, recurso utilizado com maior freqüência nos primeiros anos de sua implantação no sistema jurídico nacional.

Contudo, a expressão sob estudo não perfaz integralmente a tarefa de dar o contorno jurídico próprio ao Ajustamento, especialmente a tese do culto professor José dos Santos Carvalho Filho, porque nem sempre o que é válido para a compreensão do homem comum

---

<sup>3</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 330.

<sup>4</sup> *Apud* RODRIGUES, op. cit, p. 140, nota 121.

pode ser suficiente para dar o significado para a técnica jurídica, traduzindo a natureza jurídica de modo eficaz.

É que a opinião expendida pelo ilustre membro do *Parquet* carioca valoriza de modo excessivo e equivocadamente o elemento volitivo. De modo excessivo porque não é apenas uma das partes que expressa o “desejo” de cumprir a lei, mas ambas devem cumpri-la.

O tema se desdobra para a compreensão do que vem ser faculdade para o direito. *Facultas*, do latim *facul* ou *facilis* (fácil), encerra não somente a idéia de *poder*, mas juridicamente constitui uma autoridade conferida à pessoa para fazer algo ou deixar de fazer, para a defesa, aquisição ou exercício de algum direito. É inerente à norma de ordem pública o seu caráter cogente, impositivo, obrigatório, coercitivo.

Ora, muitas são as características da norma jurídica, porém não se pode abandonar a idéia de que a norma de ordem pública deve regular as relações de natureza pública, dentre as quais se destaca a matéria reservada aos interesses transindividuais, notadamente quanto ao tema ambiental, ambos sediados no Texto Constitucional vigente.

Desse modo, a norma que regula um Ajustamento em matéria ambiental somente pode ser concebida como uma norma jurídica de ordem pública, entendimento fundamentado na própria natureza do tema.

Com o costumeiro acerto, Vicente Ráo<sup>5</sup>, desde 1952, já ensinava nesse sentido, valendo-se do argumento de que a importância se verifica caso a caso, havendo uma tendência legislativa de aumentar a disciplina de ordem pública mesmo para temas que a princípio eram do domínio privado. Ensina o mestre:

Em algumas relações de direito privado, que são tais porque sua constituição depende, diretamente ou indiretamente, da vontade das partes, os efeitos sociais, ou de caráter geral, predominam e vencem os interesses individuais.

---

<sup>5</sup> RÁO, Vicente. Op. cit., p. 240.

Nesses casos, à vontade individual se sobrepõe, inderrogavelmente, a vontade geral, manifestada pelas normas de direito objetivo, que, dessarte, se qualificam como normas de *ordem pública*, das quais os romanos diziam: *privatorum conventio juri publico non derogat*.

Não é possível indicar, *a priori*, por via de definição ou conceito geral, todas as normas de ordem pública.

É da natureza de cada disposição, da natureza das relações contempladas e das razões sociais determinantes de cada norma, que esse caráter resulta.

Certo é, contudo, que, no direito moderno, o legislador tende a imprimir esse maior grau de eficácia à disciplina de um número sempre crescente de relações, que, outrora, eram regidas pelas normas meramente dispositivas do direito privado.

Importa, assim, recobrar a natureza do tema ambiental e dos interesses difusos.

Paulo Affonso Leme Machado<sup>6</sup>, referindo Domenico Amirante, explica que a regra contida no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil abrange um espectro amplíssimo, sendo impossível entender a legislação infraconstitucional dela decorrente como sendo de livre disposição das partes, ensino que, pela pertinência, transcrevo:

*Todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão ou residência.

O uso do pronome indefinido – “todos” – alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja.

“O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo.” O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada.

Enquadra-se o direito ao meio ambiente na “problemática dos novos direitos, sobretudo a sua característica de “direito de maior dimensão”, que contém seja uma dimensão subjetiva como coletiva, que tem uma relação com um conjunto de utilidades” – assevera o Prof. Domenico Amirante”

---

<sup>6</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo : Malheiros Editores Ltda, 2004. p. 108.

Se o meio ambiente é, por um lado um direito subjetivo do cidadão, por outro encerra um conjunto normativo de ordem pública, cuja obrigatoriedade não se duvida.

O poder público e o promitente não dispõem da lei, exceto se o próprio texto normativo permitir um não-fazer, e isso de maneira expressa indicando os limites de tal faculdade.

Desse modo, o cumprimento da legislação ambiental não pode ser uma faculdade a esperar o elemento volitivo de qualquer das partes, tampouco uma expressão unilateral.

Quando a legislação abre oportunidade de escolhas dentro do formato do Ajustamento, o faz de modo claro, limitando tais escolhas a prazos e condições concretas trabalhadas dentro do ambiente transacional (*lato sensu*) permitido pela legislação, mas sem abrir mão do cumprimento da lei. É exatamente nesta estreita margem, que é dada pela lei, que há a *negotia*, porém, em qualquer hipótese a lei deve ser cumprida.

Se determinada empresa produtora de telefones celulares efetua descartes de resíduos sólidos (lixo) consubstanciados no que se denominou “carcaças de aparelhos celulares” em determinada área, estará obrigada a recuperar a área, com o financiamento de projeto específico, entrega de mudas de plantas, dentre outras obrigações, em um prazo de 40 (quarenta) dias, como propôs o Ministério Público inicialmente, ou em 90 (noventa) dias, como argumentou a empresa. Isso poderá ser decidido no ambiente comercial próprio do Ajustamento<sup>7</sup>, mas sem prejuízo do que diz a legislação no art. 3º, III, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que de um modo ou outro deverá ser cumprido.

Ainda ilustrando o tema abordado, a utilização de insumos por empresa de metalurgia gera resíduos líquidos, chamados efluentes, compostos principalmente por metais pesados, em razão de fornecimento de produtos para a indústria de motocicletas para o Pólo de Duas

---

<sup>7</sup> Termo de Ajustamento de Conduta firmado em 11 de abril de 2007, nos autos PROCESSO nº 285/05, entre a 49ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Patrimônio Histórico – PRODEMAPH, do Ministério Público do Amazonas, e a empresa Nokia do Brasil Tecnologia Ltda, onde prevaleceu o prazo de noventa dias em virtude das medidas necessárias à aquisição de mudas típicas para a área em questão.

Rodas, localizado no Pólo Industrial de Manaus – PIM. Apesar de possuir, dentro de sua planta industrial, o necessário Sistema de Tratamento de Efluentes Industriais – ETE, indispensável para a minimização do impacto ambiental proveniente da atividade industrial da referida empresa, a referida Estação de Tratamento de Efluentes – ETE, em operação, não foi capaz de conter o lançamento *in natura* de efluentes, conforme Relatório Técnico de Fiscalização, o que significa que a empresa, pelo menos na data consignada pelos técnicos do órgão estatal de meio ambiente, gerou impacto ambiental pelo lançamento de resíduos líquidos industriais sem o devido tratamento, gerando poluição nos termos do art. 3º, III, da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981 e, portanto, sujeitando-se o poluidor, nos termos da responsabilidade objetiva, a recuperar o dano ambiental. Sendo dado um prazo para a regularização da unidade de tratamento de efluentes há a cessação do dano. Outras medidas de recuração podem ser adotadas, de igual modo, dentro da possibilidade que a lei confere para tal no Ajustamento.

De qualquer sorte, o cumprimento da lei não está à disposição nem do Ministério Público, que é por sinal seu fiscal, tampouco do particular que deve exercer sua atividade industrial respeitando os limites legais impostos<sup>8</sup>.

Nas ilustrações acima, há variáveis a serem debatidas, prazos que podem perfeitamente ser ajustados pelas partes, porém em nenhum caso a lei é descumprida, sob pena de serem manejados instrumentos legais para coibir tal prática.

Diante disso é que é possível reconhecer situação inversa, onde o interessado insiste em prazos mais dilatados para cumprir o comando legal estabelecido, dilação esta não aceita pelo Ministério Público, p. e., que, ao invés de aderir ao Ajustamento, prefere a ação civil

---

<sup>8</sup> Termo de Ajustamento de Conduta firmado em 11 de junho de 2007, nos autos PROCESSO nº 471/06, entre a 49ª Promotoria de Justiça de Meio Ambiente e Patrimônio Histórico – PRODEMAPH, do Ministério Público do Amazonas, e a empresa Metalfino da Amazônia Ltda, onde prevaleceu o prazo de sessenta dias em virtude das medidas necessárias à comprovação da Licença de Operação, com o integral cumprimento das obrigações exigidas pelos Órgãos Estaduais ligados ao meio ambiente, dentre outras medidas propostas pelo Ministério Público Estadual.

pública, posto que a proposta apresentada não logrou êxito, mesmo contando com o interesse do poluidor em subscrever o Ajustamento.

Assim é que não se pode admitir o Ajustamento de Conduta como um ato unilateral porque, em tese, somente a reunião de vontades possibilitará a assinatura do Ajustamento, tudo sob o pálio da lei.

### 3.1.2 Transação

De acordo com o que lecionam os estudiosos do tema, a definição do que vem a ser transação ainda é discutida na doutrina jurídica, sabendo-se, entretanto, que o aludido instituto tem a capacidade de por fim a um conflito, conforme ensina Leandro Costa Saletti<sup>9</sup>:

A transação é um tema muito controvertido na doutrina e na jurisprudência, uma vez que não se sabe ao certo se é uma modalidade de extinção das obrigações ou um contrato.

Porém, deixando de lado por ora essa controvérsia, o certo é que a transação é o meio de se por fim a um litígio, encerrando-se de forma simples e concisa, desde que ambas as partes cedam em suas pretensões, chegando-se a um denominador comum, que seja bom para ambas.

Como bem acentua Geisa Rodrigues, a doutrina divide-se em dois grandes grupos: os que admitem o Compromisso de Ajustamento de Conduta como sendo uma Transação, e os

---

<sup>9</sup> Extraído do artigo do referido comentarista denominado **Transação**, publicado no Juris Síntese nº 56 – OUT/NOV de 2005.

que divergem de tal concepção, construindo a partir disso, nova denominação. Assim leciona a referida autora<sup>10</sup>:

Podemos agrupar as posições doutrinárias acerca do tema basicamente em duas correntes: uma reputa que o ajuste de conduta seria uma transação, e a outra que seria um ato jurídico diverso, no sentido amplo do vocábulo.

Do primeiro grupo, admitindo a idéia de transação, portanto, temos: Hugo Nigro Mazzilli, Édis Milaré, Nelson Nery Júnior, Paulo de Bessa Antunes, Fernando Grella Vieira, Sérgio Shimura, José Marcelo Menezes Vigliar, Rita Tomasso, Marco Antonio Pereira, Celso Pacheco Fiorillo, João Bosco Leopoldino da Fonseca, Carlyle Popp, Edson Vieira Abdala, Patrícia Miranda Pizzol, Daniel Roberto Fink<sup>11</sup> e Emerson Garcia<sup>12</sup>, apenas para citar os mais conhecidos.

Bem expressa tal entendimento o posicionamento de Mazzilli<sup>13</sup>, cuja lição vai a seguir transcrita:

Os verdadeiros titulares dos interesses de que cuida a ação civil pública ou coletiva não são os legitimados ativos para essas ações.

Os titulares dos interesses são as pessoas lesadas, transindividualmente consideradas, enquanto os co-legitimados ativos são meros substitutos processuais dos lesados. Assim, a rigor os titulares ativos não têm disponibilidade sobre o direito material que defendem.

Não obstante isso, a lei permite que os órgãos públicos legitimados possam fazer uma composição amigável com o causador do dano, desde que não envolva disposição do conteúdo material da lesão. Assim, esses órgãos públicos podem tomar por termo, do causador do dano, o compromisso de que eles venham a adequar sua conduta às exigências da lei, sob cominações, tendo esse termo a

---

<sup>10</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. Rio de Janeiro : Forense, 2002. p.140.

<sup>11</sup> Idem, página 140, nota 121).

<sup>12</sup> GARCIA, Emerson. **Ministério público : organização, atribuições e regime jurídico**. 2 ed. rev., ampl. atual. de acordo com a EC 47, de 5/7/2005. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, p. 297.

<sup>13</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **Aspectos polêmicos da ação civil pública**. São Paulo : Juris Síntese/IOB, 2006.

eficácia de título executivo extrajudicial (LACP, art. 5º, § 6º, introduzido pela Lei nº 8.078/1990).

Claro está que a transação, para caracterizar o Ajustamento de Conduta, deverá observar alguns aspectos.

Em primeiro lugar, para que se entenda o Ajustamento como transação deve-se observar como objeto a exigência de cumprimento de dispositivo legal. Este requisito não é apenas necessário ao cumprimento do ajuste, mas verdadeiro requisito de validade porque serve de fundamento, constituindo a própria finalidade da tutela ambiental. Ora, se o Texto Constitucional exige a proteção ao meio ambiente e autoriza mecanismos jurídicos de defesa para tanto, dentre os quais a ação civil pública e os demais instrumentos que ao seu redor gravitam como o Compromisso de Ajustamento de Conduta, nada mais curial do que ser a base legal para que este se erga.

Em segundo lugar, temos o aspecto temporal. A exigência legal pode se dar de várias formas, especialmente quanto ao fator tempo. Acerca disso, vale refletir que, para que haja qualquer abordagem a um ente social em sede de Ajustamento de Conduta, antes ou durante uma ação civil pública, evidentemente o descumprimento da legislação é iminente ou real. O dano está prestes a ocorrer ou já ocorreu.

Em qualquer hipótese, haverá a necessidade de uma adequação, de uma correção preventiva ou suspensiva em relação ao dano ambiental. Esta correção demandará do poluidor-promitente certo tempo, pois a mera concordância não terá o poder de, no instante seguinte, reparar o dano. É exatamente nesta margem temporal que repousa certa discricionariedade concedida pela lei, que deverá ser necessariamente fundamentada na motivação do Termo a ser subscrito pelas partes envolvidas.

A omissão das causas adotadas para a escolha do fator temporal indicado pelas partes poderá significar que este aspecto não foi considerado adequadamente, podendo o Ajustamento ser questionado.

A terceira característica do Compromisso de Ajustamento de Conduta como transação refere-se ao fator espacial. O lugar do dano, seja ele potencial ou concreto, é essencial às condições em que se dará a sua cessação e reparação. Não pode a reparação de área degradada ocorrer em lugar diverso do local do dano, sob pena de se perder o sentido da medida mitigadora essencial à finalidade da lei ambiental.

Na hipótese de não mais ser possível a recuperação da referida área degradada pela ação do tempo ou situação consolidada, ao menos em lugar próximo há de ser executado projeto que retifique, ainda que parcialmente, o meio ambiente atingido. Exemplo disso pode ser dado em fato ocorrido na cidade de Manaus há 18 anos atrás. Para a construção de um centro comercial de grande porte houve a retirada de considerável cobertura vegetal rara no perímetro urbano (seringueiras), em local que constituía verdadeiro refúgio de espécime arbórea típica da região amazônica, sendo inclusive importante símbolo de um ciclo econômico regional.

Ante a impossibilidade de ser freado o desenvolvimento do projeto de construção do empreendimento, considerando seu enorme potencial econômico e social, optou-se pelo Ajustamento, que se deu com o plantio de espécimes típicas de menor porte, ao longo da via que dá acesso ao local e na área externa direcionada ao estacionamento de autos, dentre outras medidas que, se não recuperaram integralmente o meio ambiente alterado pelo empreendimento que se entendeu necessário para a economia local, de certo modo teve um efeito pedagógico, na medida em que houve o plantio de árvores ao longo de uma extensa avenida, que atravessa três ou quatro bairros da cidade de Manaus.

Por fim, a considerar o Ajustamento de Conduta uma transação, deve-se levar em conta o modo como se dão as obrigações dele decorrentes.

No exemplo acima, a lei não dispõe as formas de cumprimento do Ajustamento, ou ainda, como o dano deve ser reparado em casos como esse. Caberá, portanto, ao compromissário e ao ente responsável pelo Compromisso a tarefa de tornar concreto este mandamento legal.

Se o plantio de mudas será efetuado no canteiro central da via ou nas calçadas, a uma distância de dois ou cinco metros, ou mesmo que tipo de árvore deve ser plantada, não há, a princípio, nada na lei, porque não convém ao legislador descer a detalhes que somente o caso concreto poderá definir.

Neste caso, tais definições ficarão a cargo dos subscritores do Compromisso, levando em conta, na hipótese de silenciar a lei, a discricionariedade que o legislador permitiu ao ambiente do Compromisso de Ajustamento de Conduta, como instrumento de resolução de conflitos ambientais.

Nesse sentido, Geisa Rodrigues<sup>14</sup> anota que mesmo os autores que enquadram o *ajuste como uma transação evidenciam que não seria o caso de uma transação ordinária, mas sim de uma transação especial diante da indisponibilidade intrínseca dos direitos transindividuais.*

Prossegue a ilustre autora, em seu trabalho de doutoramento, citando o também ilustre magistério de Mazzilli:

*(...) a transação extrajudicial na área de interesses metaindividuais ficou denominada como compromisso de ajustamento de conduta, (...) o seu objeto o distingue de uma verdadeira e própria transação do direito civil: enquanto esta versa interesses disponíveis de partes maiores e capazes, o compromisso de ajustamento*

---

<sup>14</sup> RODRIGUES, Geisa. *Op. cit.*, pp.

*versa adequação de conduta do compromitente, em matéria que diga respeito a interesses de lesados metaindividualmente considerados.*

Compartilha de tal opinião o ilustre magistério de Rodolfo de Camargo Mancuso<sup>15</sup>, que transcrevo:

*Embora a transação implique naturalmente concessões recíprocas (Código Civil, art. 1025), é de se presumir que a concessão que haja que ser feita pelo autor em face do(s) réu(s) haverá que ser compatível com o salutar propósito de que o interesse difuso venha afinal resguardado como seria se a ação prosseguisse e restasse reconhecida sua procedência; em segundo lugar, a transação na ação civil pública não possibilita uma larga margem de alternativas, já pela natureza mesma do interesse objetivado, v.g., poderá o autor concordar com um prazo mais elástico para que o réu adote as providências cabíveis; poderá aceder em que a obrigação seja cumprida de outro modo que não se afigure idônea; de resto, vale relembrar que mesmo nos casos em que o direito questionado é indisponível (ex. alimentos) podem as partes transacionarem acerca de sua expressão pecuniária.*

Pelas razões acima, entendo que a natureza do Compromisso de Ajustamento de Conduta não há de ser outra que não a de *transação especial*, caracterizada pela presença do interesse público indisponível, onde somente no tocante a critérios objetivos devidamente autorizados pela legislação vigente – como tempo, espaço e modo – pode ser o objeto do Ajustamento celebrado entre as partes legitimadas, tendo, teleologicamente, como meta precípua, não a burla ou a fraude à legislação, mas, ao contrário, estrito mecanismo de cumprimento da legislação pertinente para que, sob o pálio da lei, haja a solução de conflitos, sejam eles ambientais ou não.

---

<sup>15</sup> *Apud, ibidem*. pp.

### 3.1.3 Negócio jurídico

O ponto de vista que associa o Compromisso de Ajustamento de Conduta como sendo um negócio jurídico é dos mais recentes na doutrina pátria.

Seus principais defensores são Hindemburgo Chateubriand Filho, Francisco Sampaio e Roberto Senise Lisboa, e em apertada síntese, reconhecem existir uma negociação desenvolvida pelas duas partes envolvidas na celebração.

Importante posicionamento apresenta Geisa Rodrigues, defendendo argumentação segundo a qual o Compromisso de Ajustamento de Conduta possui natureza híbrida com repercussão no campo civil e processual, e traduz verdadeiro negócio jurídico, haja vista o seu conteúdo ser indisponível, porém todo o trâmite que envolve o instituto reflete um trato de negociabilidade, ainda que cuide da proteção de bens indisponíveis<sup>16</sup>, cujo tratamento legal é cogente.

Ao analisar a opinião de comentaristas sobre ter o Compromisso de Ajustamento de Conduta a natureza jurídica de transação especial, a mencionada autora contradiz um a um os argumentos levantados, mesmo reconhecendo que *para a maioria da doutrina, entretanto, a possibilidade de celebração do ajuste configuraria um transação limitada à forma de se cumprir o dever jurídico*<sup>17</sup>.

Aduz que *a tendência contemporânea*<sup>18</sup> é de considerar a transação um contrato, sendo esta uma inclinação natural em virtude do forte elemento econômico que caracteriza a transação e também é peculiar aos contratos, escorando seu entendimento nas lições de Enzo

---

<sup>16</sup> RODRIGUES, Geisa, op. cit. pp. 139/155.

<sup>17</sup> Ibidem, p. 144.

<sup>18</sup> Ibidem, p. 145.

Roppo e Enrico Túlio Liebman. Contudo, reconhece que é possível a lei prever transação em questões relativas à fazenda pública, como se dá nos casos da Lei Federal nº 9.649/97.

Prossegue a autora negando que o Ajustamento, ao por fim em um conflito judicial, caracterize uma transação, pois, o que se dá, a seu ver, é uma conciliação.

Entende dessa forma, a ilustre membro do *parquet* federal, pois segundo seu entendimento a manifestação de vontade é o primeiro aspecto que ressaí indiscutível para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, presente de modo marcante no negócio jurídico. Afirma, pois, o seguinte, *verbis*:

Reputamos, assim, que a flexibilização das condições de prazo, modo e lugar do adimplemento da obrigação não está na esfera da transação, mas sim da negociação, que deve ser pautada pelo atendimento aos fins e princípios que incidem sobre a matéria.<sup>19</sup>

Prossegue tentando estabelecer uma diferenciação entre o termo transação e negócio jurídico, sempre negando ao Ajustamento o caráter de transação.

Quanto a isso, reforça a tese da mencionada autora o fato de que na legislação comparada de maior tradição, a transação caminha para receber um tratamento realmente de contrato, a exemplo do que já se deu na França e na Itália<sup>20</sup>.

O que é perseguido pela ilustre autora ganha procedência quanto ao questionamento acerca da terminologia e ratifica, cada vez que nega o perfil transacional, a possibilidade de ser o Ajustamento o instituto híbrido, peculiar ao direito brasileiro, e que desafia a doutrina a definir seu real contorno jurídico, eis que, a cada momento, novas posições enriquecem o tema, transpondo o raciocínio reducionista de que o Compromisso de Ajustamento de Conduta não possui outra natureza, senão a de mero ajuste unilateral de vontade, defendida por alguns.

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 148.

<sup>20</sup> SALETTI, *op. cit.*, p. 01

Além disso, há o que a citada autora chama de uma “visão social”, que pretende indicar que as partes podem, sob o pálio da legalidade, dispor sobre alguns aspectos, comentando da seguinte forma:

O ajustamento de conduta, sob qualquer prisma que se analise, tem a essência de um negócio jurídico. O primeiro aspecto a ser considerado é a fundamental manifestação de vontade para sua celebração, tanto por parte do obrigado quanto por parte do órgão público, ponto ao qual retornaremos mais adiante.

Embora os efeitos mais importantes desse negócio jurídico estejam previstos em lei, assim como seu campo de atuação e sua eficácia executiva, a declaração de vontade, ínsita ao ajustamento de conduta, tornará específica a forma de incidência da norma no caso concreto, vinculando os pactuantes aos efeitos expressos no ajuste.

Por todo lado, há uma nítida “visão social” de que nessa hipótese especial possam as partes, respeitados os pressupostos de existência, validade e eficácia, ter uma margem para exercer a sua declaração de vontade e determinar a forma do ajustamento à conduta legalmente exigida<sup>21</sup>.

Ora, ao reconhecer o espaço concedido pela lei aos subscritores do Ajustamento, a ilustre autora Geisa Rodrigues não está reconhecendo outra coisa a não ser a forma como as partes ajustaram o cumprimento da lei, e não simplesmente manifestando sua adesão ao cumprimento da lei, no clássico erro que setores mais retrógrados insistem em incorrer, com clara inclinação reducionista.

Com efeito, admitir que o espaço dado pela lei para as partes envolvidas no Compromisso de dispor não contamina a assertiva de que interesses transindividuais são indisponíveis e, portanto, não podem ser objeto de renúncia pelo poder público, pois o que se admite é que nos limites da lei há possibilidade de ajustes, v.g., prazo, lugar e modo de execução da lei, conforme já exposto.

---

<sup>21</sup> Ibidem, p. 149.

Caminha, pois, repudiando o raciocínio unitarista, fazendo contraponto ao magistério de Carvalho Santos, e finda admitindo o caráter bilateral do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Mais uma vez, enaltece a discussão ao propor uma visão mais ampla do instituto, dessa feita com acerto integral:

Chegamos assim à conclusão de que o ajustamento de conduta é um negócio jurídico bilateral. A bilateralidade é fundamental, já que devem existir pelo menos duas pessoas na celebração do ajuste. Por isso que os órgãos públicos legitimados não podem firmar um “auto-ajustamento” de conduta, quando sejam eles os autores da ameaça ou do dano ao direito transindividual.

Mais do que seria desejável, é muito comum o Estado ser o agente do agir ou do não agir que põe em risco a proteção dos direitos transindividuais, porém sua conduta só poderá ser ajustada por outro legitimado, não sendo possível ocorrer um esdrúxulo “auto-ajustamento”.

À evidência, que o Poder Público pode espontaneamente rever a sua conduta e cessar a ameaça ou a reparação da violação do direito, mas não se trata de negócio de ajustamento de conduta<sup>22</sup>.

Ainda nessa seqüência, encerra sua argumentação expondo acerca de ser o Compromisso de Ajustamento de Conduta um negócio jurídico bilateral com a Administração, mas não administrativo, equivalendo-se a um da espécie dos atos jurisdicionais, eis que, uma vez cumprido, põe fim a um conflito entre partes, no presente caso, de natureza ambiental.

Desse modo, as conclusões da referida autora emprestam importante contribuição ao tema, na medida em que corroboram a visão mais aperfeiçoada do assunto, especialmente quanto ao entendimento de que o Compromisso de Ajustamento de Conduta não pode ser compreendido a não ser como um instituto híbrido e no qual há possibilidade real, dentro dos

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 150.

estritos limites legais, de ajustes, principalmente quanto a aspectos temporal, espacial e modal.

Prova incontestável da seriedade e do acerto, ainda que parcial, do trabalho da mencionada comentarista reside na adoção, mesmo que tímida, de parte dos aplicadores do direito, manifestada em julgados.

Transcrevo, pois, pela pertinência, ementa integral de julgado recente da Corte Estadual Paulista acolhendo o entendimento doutrinário esposado pela ilustre integrante do Ministério Público da União:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Meio Ambiente. Montagem de postos de combustível. Pretensão de que a CETESB, ao iniciar o processo de licenciamento ambiental, convoque, além do revendedor varejista, a distribuidora, fornecedora de combustíveis e os proprietários dos imóveis, sistemas e equipamentos para assumirem responsabilidade solidária quanto à eventual regularização de eventuais passivos e danos ambientais. Inadmissibilidade.

Desobrigatoriedade das distribuidoras de combustível vir assinar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assumindo responsabilidades solidárias, sob pena de multa diária. Caracterização deste termo como negócio jurídico bilateral, cujo exercício volitivo não pode ser imposto a ninguém, senão em virtude de lei.

Solidariedade, aliás, que não se presume, pois deve resultar da lei ou vontade das partes.

Exclusão da agravante, distribuidora de combustíveis, da ação.

Recurso provido para este fim, indeferido o pedido de remessa dos autos para a Câmara Especial de Meio Ambiente. (TJSP – AI 398.013-5/7 – São Paulo – 8ª CDPúb. – Rel. Des. Toledo Silva – J. 15.02.2006)

(grifos não constam na redação original)

Assim, admitindo quase que na totalidade do entendimento firmado por Geisa Rodrigues, reconheço que a doutrina pátria caminha para adoção, em momento que se avizinha, de posicionamento no sentido de ter o Ajustamento como *transação especial* ou *negócio jurídico*.

De qualquer modo, restará o avanço de considerar o instituto uma alternativa viável e fortalecida para a resolução de conflitos.

### 3.1.4 Acordo

Este ponto de vista é defendido por Vicente Grecco Filho e Paulo Cezar Pinheiro Carneiro<sup>23</sup>, autores que com autoridade emprestam validade à corrente doutrinária que defende tal entendimento, apesar de já se encontrar esta vertente contando com um número cada vez menor de adeptos dentre os comentaristas brasileiros.

Também empresta validade a tal concepção Paulo Affonso Leme Machado<sup>24</sup>, repudiando a idéia de “transação”.

Assim se manifesta o ilustre mestre:

O termo ‘acordo’ retrata melhor a finalidade do ‘compromisso de ajustamento de condutas’ do que o termo ‘transação’.

O parágrafo único do art. 7º da Lei de Gerenciamento Costeiro prevê que devam ser comunicados ao Conselho Nacional do Meio Ambiente as sentenças condenatórias e ‘os acordos judiciais’. A Lei 9.099/95 emprega também o termo ‘acordo’ (art. 57).

Ao contrário do termo ‘transação’, parece-me que o termo ‘acordo’ não conduzirá a equívocos de interpretação, pois retrata a celebração de um ajuste e não induz a despojamento de direitos indisponíveis em questão.”

---

<sup>23</sup> CARVALHO FILHO, op. cit., p, 237.

<sup>24</sup> MACHADO, op. cit., pp. 354-355.

Compreensível a argumentação do culto mestre, bem como dos também conceituados autores que secundam seu magistério neste particular, porque, além de ser, indiscutivelmente, um dos mais respeitados dentre os que se dedicaram desde os instantes iniciais ao direito ambiental brasileiro, adotou posição que, a seu ver, traria maior segurança às relações sociais, notadamente nos momentos iniciais de um ramo jurídico intrigante como é o dos direitos coletivos.

Entretanto, a mera utilização do termo “acordo” como diferenciador da expressão “transação”, oriunda do direito privado, a meu ver, no máximo faria sentido nos primeiros anos ou no nascedouro da discussão acerca dos interesses difusos no Brasil, momento em que, o referido autor teve papel de destaque na defesa da autonomia da disciplina ambiental, dentre outros temas que guardam relação com o assunto.

Ainda assim, entendo que o efeito pedagógico pretendido poderia – como de fato ocorreu – trazer efeito contrário à compreensão do assunto, trazendo receio entre os intérpretes do direito, em especial os que não possuem vivência acadêmica, ou mesmo, aqueles pouco afeitos à coisa prática jurídica.

O uso de um termo em detrimento de outro enfatizando o uso clássico, que neste caso vem do direito privado, não altera um referencial, mas reforça o paradigma que se almeja alterar.

Inverte-se o raciocínio e se mantém o paradigma do direito civil, impondo, com isso, prejuízo ao entendimento do assunto e limitando o alcance do instituto que se pretende utilizar.

Por conseguinte, entendo tal concepção ultrapassada, e a sua utilização, neste momento da caminhada jurídica brasileira, somente produz resultados negativos à melhor compreensão dos objetivos da tutela coletiva, impede o avanço dos mecanismos de resolução

de conflitos e deixa os interesses transindividuais desprovidos de instrumental útil e eficaz, outra fosse a natureza jurídica a ele atribuída.

#### **4. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NA ESFERA AMBIENTAL**

O Compromisso de Ajustamento de Conduta, ora estudado, quando circunscrito à temática ambiental, reclama sejam trabalhados seus aspectos próprios, notadamente os elementos que o integram, emprestando o traço peculiar ao tema, havendo necessidade, portanto, de identificação de conduta típica dos personagens envolvidos na relação ambiental sob análise.

De modo mais objetivo, por não ser abordagem integralmente ambiental, integram este módulo os elementos ativo e passivo. Mais especificamente ainda, podemos arrolar o objeto do Ajustamento, este sim, como não poderia deixar de ser, com perfil específico da matéria ambiental.

Finalmente, far-se-á o estudo acerca do momento seguinte à celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, mas que igualmente serve para caracterizar o instituto em tela, como o seu alcance, publicidade, efeitos e execução, com seus respectivos desdobramentos.

## 4.1 Sujeitos

De acordo com a disciplina legal, estão legitimados a figurar no pólo ativo do Compromisso de Ajustamento de Conduta qualquer dos entes públicos que, sob o amparo da lei, podem ajuizar a ação civil pública.

Esta situação exige que se empreenda abordagem mais detida sob as características de tais entes. É, pois, obrigatório referir, neste instante, que a condição pública no pólo ativo se faz necessária à celebração, em virtude do interesse público que caracteriza o Compromisso de Ajustamento.

Acerca disso, vale dizer, os principais aspectos relacionados aos sujeitos do Ajustamento merecem atenção.

Se de um lado a legitimação ativa se acha descrita na legislação de modo claro, admitindo a lei outros compromissos e outros legitimados, quanto ao pólo passivo é necessária atenção dobrada haja vista a dificuldade, em geral, em identificar o real e o potencial poluidor.

Antes, porém, vejamos o integrante do pólo passivo que será, necessariamente, o poluidor.

### 4.1.1 Poluidor

A definição da figura do poluidor possui relevância para toda a construção científica em torno do tema ambiental. Por várias razões tal assertiva se estabelece. Primeiramente, é de se salientar que os fatores técnicos que resultam em uma conclusiva manifestação (aspecto material) acerca de determinada região (aspecto espacial) estar ou não sendo degradada em determinada época (aspecto temporal), reclama a conseqüente indicação de quem ou o quê deu causa ao evento.

Ressai oportuno destacar que, em tal abordagem, não é suficiente o estabelecimento da causa isoladamente, mas também o estudo acurado sobre o seu causador, real ou potencial, estabelecendo, desde logo, o liame entre um e outro.

De fato, o nexo de causalidade, que se exige para a configuração do poluidor, não possui a mesma nuance que outros ramos do direito exigem, como é o caso do direito penal, cuja pesquisa relativamente à causa tem alcance extenso e pormenorizado, o que se comprova, sem maior esforço, no estudo das concausas, causalidade adequada, imputação objetiva de resultado, causa eficiente, condição mais eficaz ou ativa, preponderância, causa próxima ou última, causalidade jurídica, causa humana, tipicidade condicional, sem mencionar questões múltiplas que emergem de outras abordagens, como é o caso da omissão.

O direito ambiental, neste particular, aborda o nexo de causalidade com a técnica exigida cientificamente, porém com menor rigor.

É que o direito ambiental, especialmente no tópico ora tratado, que envolve a caracterização do dano e a indicação do responsável, ergue-se sobre duas grandes fundações, a saber: a responsabilidade objetiva e o acesso à justiça.

Quanto a este, já dissemos em linhas anteriores, que o acesso garantido e prestigiado constitucionalmente não é propriamente o de ter assegurado aspectos relacionados ao aparelho judicial, tampouco a uma manifestação favorável deste.

Refere-se, na verdade, ao acesso do ente social à proteção devida pela superestrutura Estatal, incumbida pela sociedade de deter o monopólio da Justiça.

Disso se extrai que toda e qualquer manifestação que implique a tutela jurisdicional significará uma forma de concretização do acesso à justiça. Note-se, pois, que o Compromisso de Ajustamento de Conduta é um clássico exemplo disso, especialmente na hipótese de ser firmado e cumprido integralmente sob a égide extrajudicial. Neste caso, o Poder Judiciário sequer será acionado, porém o acesso à justiça, como garantia patrocinada por matriz constitucional, está configurada.

Assim, por este perfil, a caracterização do dano e de seu responsável poderá prescindir de esforço maior em alguns casos, ou melhor, na maioria deles, pois é consabido que, excepcionalmente, há situações em que uma detalhada pesquisa técnica e pericial poderá auxiliar na resolução do conflito, quer para configurar o dano, quer para identificar o poluidor.

Por conseguinte, a identificação do poluidor não demandará pesquisa eloqüente, haja vista a amplitude que se dá ao nexo de causalidade na temática ambiental.

Além disso, como corolário, é de se mencionar os reflexos de ordem processual que viabilizam o acesso ao material probatório, que tem como fiel exemplo a inversão do ônus da prova quando se discute interesses transindividuais.

De maneira muito mais ampla se apresenta a responsabilidade objetiva consagrada pela Carta da República e secundada por toda a legislação dela derivada, que não exige a comprovação da culpa do responsável.

Dito isto, cumpre explicitar o conceito legal de poluidor, definido pela legislação ambiental como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta

ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”<sup>1</sup>. Sua compreensão deverá, pois, observar os demais conceitos legais e a principiologia pertinente, em especial, os princípios da precaução, da cooperação e do poluidor-pagador, dentre outros.

Exemplo maiúsculo dos comentários acima expendidos que engloba desde o conceito de poluidor até a configuração do dano ambiental por mais amplo que este possa ser, se depreende da ementa do acórdão firmado pelo Tribunal Federal da 5ª Região relativamente ao acidente envolvendo a substância Césio-137 na cidade de Goiânia, no Estado de Goiás, que pela pertinência transcrevo:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO – MEIO AMBIENTE – ACIDENTE RADIOLÓGICO EM GOIÂNIA COM BOMBA DE CÉSIO 137 – DANO AMBIENTAL E PESSOAL – PRESCRIÇÃO – PODER DE POLÍCIA, FISCALIZAÇÃO DE ATIVIDADES COM APARELHOS RADIOATIVOS – VIGILÂNCIA SANITÁRIA – ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO FEDERAL – FISCALIZAÇÃO DE CLÍNICA MÉDICA – RESPONSABILIDADE DA SECRETARIA ESTADUAL DE SAÚDE – ABANDONO DE MATERIAL RADIOATIVO POR PROPRIETÁRIO DA CLÍNICA – NEGLIGÊNCIA E IMPRUDÊNCIA – SOLIDARIEDADE DECORRENTE DE ATO ILÍCITO – OBRIGAÇÃO DE FAZER (PRESTAÇÃO DE ATENDIMENTO MÉDICO HOSPITALAR ÀS VÍTIMAS), OBRIGAÇÃO DE DAR (PAGAMENTO AO FUNDO DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS).

1. Embora o acidente com os radioisótopos de utilização médica tenham sido expressamente excluídos da disciplina da Lei 6.453/77, que dispõe sobre a responsabilidade civil sobre danos nucleares, o dano ambiental por ser de ordem pública é indisponível e insuscetível de prescrição enquanto seus efeitos nefastos continuam a produzir lesão.

2. A configuração do dano ambiental causado pelo maior acidente radiológico do mundo com a destruição da bomba de césio 137, na cidade de Goiânia, no ano de 1987, é fato público e notório e também fartamente documentado nos autos.

3. O direito à reparação do dano (actio nata) não surge com o acidente, mas com a lesão por ele causada, isto é, com o conhecimento pela vítima da lesão sofrida. Se após o dano ambiental inicial decorrente do acidente radiológico com a bomba de césio 137, anos depois, o efeito do dano ambiental continua provocando lesão nas

---

<sup>1</sup> Artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81.

vítimas e fazendo novas vítimas, não há se falar em prescrição quinquenal contra a Fazenda Pública.

4. A pessoa natural não se confunde com a pessoa jurídica. A responsabilidade pela reparação do dano é atribuível a quem explora a atividade que teria dado ensejo ao acidente. Se o dano é resultante de ato ilícito, todos os que concorrem para o resultado são responsáveis na reparação dos efeitos lesivos.

5. O acidente radiológico com o céσιο 137, em setembro de 1987 na cidade de Goiânia, insere-se no conceito legal de dano ambiental, eis que implicou em lançar na atmosfera e no solo substância química desencadeadora de processo de radiação que atingiu pessoas e animais.

6. O acidente radiológico gerou a contaminação de vários locais naquela cidade e ocasionou a coleta de quatorze toneladas de material radioativo. O desastre ambiental produziu dano no passado, está a produzi-los no presente e poderá continuar a produzi-los no futuro, pois diversas conseqüências físicas poderão atingir pessoas que tiveram contato com a radiação ou que a recebeu indiretamente pela ascensão à atmosfera de átomos que se desintegraram no AR.

7. O dano ambiental decorrente da exposição radiológica provocou danos físicos que causaram a morte de quatro pessoas e atingiu, direta ou indiretamente, outras centenas, das quais foram assim distribuídas: A) Grupo I - 57 pessoas envolvidas diretamente no acidente, com maior grau de contaminação interna e externa, com queimaduras na pele e radiodermites; Grupo II - 50 pessoas também contaminadas, porém sem queimaduras de pelo ou radiodermites e Grupo III - Outras 514 pessoas acompanhadas anualmente com dosimetria baixa ou não detectada (familiares das vítimas dos Grupos I e II, profissionais que trabalharam no acidente e funcionários da Vigilância Sanitária Estadual).

8. O céσιο não é substância nuclear e sim um radioisótopo e, em conseqüência, o acidente ocorrido em Goiânia não foi um acidente nuclear, mas radiológico em proporção gigantesca.

Ao explicar o conceito de poluidor, o mencionado Pretório segue consignando o nexo de causalidade entre a conduta dos envolvidos e as conseqüências a eles imputadas:

9. Poluidor é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade de degradação ambiental (art. 3º, IV da Lei 6.938/81).

10. A identificação do nexo causal requer que se verifique em cada caso concreto quem ou o que é a causa imediata ou mediata do dano e que teve condições de impedi-lo para que o resultado não ocorresse.

11. Tratando-se de ato omissivo do Poder Público, a responsabilidade é subjetiva, pelo que se exige dolo ou culpa, em sentido estrito, esta numa de suas três modalidades - Negligência, imperícia e imprudência, não sendo necessário individualizá-la, dada que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço.

12. A falta do serviço (*faute du service*) não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer o nexo de causalidade entre a omissão atribuída ao Poder Público e o dano causado. 13. Não é da competência da União manter a fiscalização das clínicas radiológicas, sendo parte ilegítima *ad causam*.

14. O Decreto nº 77.052, de 19.01.76, dispõe sobre a fiscalização sanitária e seu art. 1º estabelece que a verificação das condições de profissões e ocupações técnicas e auxiliares relacionadas diretamente com a saúde compete às Secretarias de Saúde dos Estados (adequação das condições do ambiente, o estado de funcionamento de equipamentos e aparelhos e meios de proteção capazes de evitar efeitos nocivos à saúde dos agentes, clientes, pacientes e dos circunstantes).

15. Compete à Secretaria de Saúde dos Estados a fiscalização de serviços que utilizem aparelhos e equipamentos geradores de raio X, substâncias radioativas ou radiações ionizantes.

16. Constitui infração sanitária a utilização de serviço que utilizem aparelhos de raio X e outras substâncias radioativas fora dos parâmetros legais (art. 10, inciso III, do Decreto 77.052/76). Constatada a infração sanitária praticado pelo Instituto Goiano de Radiologia (IGR), deveria a Secretaria de Saúde do Estado de Goiás comunicar o fato à autoridade policial.

Vale salientar que se aplica integralmente ao Compromisso de Ajustamento de Conduta o raciocínio empregado para o caso sob análise, eis que pela proporção serve de referência para outras situações.

Segue o julgado sob análise definindo as responsabilidades dos envolvidos, fixando, de *lés a lés*, a conduta negligente e/ou irregular das autoridades, atribuindo ao Estado sua responsabilidade:

17. Agiu com negligência a autoridade sanitária estadual que não fiscalizou o IGR nos termos do Decreto regulamentar e da Lei 6.437/77 (art. 10). O caso sub judice não diz respeito ao monopólio de comércio radioisótopos artificiais e substâncias radioativas, mas de uso indevido (abandono) de um aparelho radiológico em local de acesso a transeuntes.

18. É dever do Estado de Goiás prestar assistência médica especializada às vítimas da radiação do césio 137, vez que os problemas de saúde a elas acometidos são graves e sinistros exigindo atendimento especial.

19. Se uma ou mais pessoas concorreram culposamente para que se produzisse o resultado, respondem solidariamente pelos danos. E responsabilidade solidária, significa que todos são responsáveis pela dívida, conforme se encontra expresso no parágrafo único do art. 896 do Código Civil. A sentença atenta ao fato ao dispor que "a imputação da responsabilidade aos figurantes do pólo passivo deu-se na forma solidária (CC art. 1518)".

20. Como consequência na natureza solidária das atribuições resultantes do ato ilícito é possível a atribuição ao Estado de Goiás prestar assistência médica às suas vítimas e: (a) fazer atendimento especial médico-hospitalar, técnico-científico, odontológico, psicológico às vítimas diretas e indiretas, reconhecidamente atingidas, até a 3ª geração, como estava sendo feita pela extinta Fundação Leide Neves; (b) fazer o transporte das vítimas em estado mais grave (do Grupo I) Para realização dos exames, caso necessário, em ambulâncias; (c) prosseguir o acompanhamento médico da população de Abadia de Goiás - GO, vizinha ao depósito de rejeitos radioativos, bem como prestar eventual atendimento médico, em caso de contaminação; (d) efetivar sistema de notificação epidemiológica sobre câncer; (e) fazer o trabalho de monitoramento epidemiológico na população de Goiânia; (f) manter na cidade de Goiânia centro de atendimento específico para as vítimas do césio 137, com médicos especializados como era feito pela extinta FUNLEIDE; (g) desenvolver um programa de saúde especial para crianças vítimas diretas ou indiretas da radiação.

21. A competência da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN, nos termos do art. 2º da Lei 6.189/74, vigente à época dos fatos, era fiscalizar o reconhecimento e o levantamento geológico de minerais nucleares; a pesquisa; a lavra e a industrialização de minérios nucleares; a produção e o comércio de materiais; a indústria de produção de materiais e equipamentos destinados ao desenvolvimento nuclear. A CNEN não possui atribuição legal de fiscalizar a utilização de aparelhos de radioisótopos artificiais ou de hospitais que utilizem substâncias radioativas.

22. Segundo legislação vigente ao tempo do acidente com a bomba de césio 137, a competência da CNEN era circunscrita a expedir normas referentes ao tratamento e à eliminação de rejeitos radioativos (art. 2º da Lei 6.189/74). Os rejeitos radioativos precisam ser tratados antes de serem liberados para o meio ambiente, se for o caso. O acidente de Goiânia envolveu uma contaminação radioativa, isto é, a existência de material radioativo onde não deveria estar presente.

23. Compete à CNEN expedir regulamentos e normas de segurança e proteção relativos ao tratamento e a eliminação de rejeitos radioativos e não há demonstração de que a autarquia tenha feito o trabalho de esclarecimento necessário.

24. Não se houve a CNEN com a diligência necessária após o acidente no sentido de prevenir e esclarecer aos bombeiros que fizeram a limpeza do local que deveriam usar roupas apropriadas.

25. O IPASGO, mesmo não sendo o responsável pelo abandono da bomba de césio em seu imóvel, tinha o dever de zelar para que ele não desse causa a transtornos a saúde e segurança da vizinhança (art. 554 do CC). O art. 1.528 do CC também estabelece a responsabilidade do dano pelos danos decorrentes da ruína do imóvel. Ainda que não tenha sido o IPASGO quem demoliu o prédio, ao tornar-se seu proprietário e possuidor, deveria cuidar de repará-lo, pois o alojamento da substância radiológica assim o exigia.

26. Amaurillo Monteiro de Oliveira, ex-sócio do IGR, agiu com imprudência ao demolir parte do imóvel e nele deixar abandonada a bomba de césio 137 que foi objeto de subtração e depois destruída a marteladas, dando início ao desastre. 27. Apelação do Ministério Público Federal parcialmente provida para declarar a legitimidade passiva ad causam dos médicos Carlos de Figueiredo Bezerril e Criseide Castro Dourado e condenar os réus ao pagamento individual de R\$ 100.000,00 em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e para condenar o Estado de Goiás ao pagamento de R\$ 100.000,00 ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e as seguintes obrigações de fazer: (a) fazer atendimento especial médico-hospitalar, técnico-científico, odontológico, psicológico às vítimas diretas e indiretas, reconhecidamente atingidas, até a 3ª geração, como estava sendo feita pela extinta Fundação Leide Neves; (b) fazer o transporte das vítimas em estado mais grave (do Grupo I) Para realização dos exames, caso necessário, em ambulâncias; (c) prosseguir o acompanhamento médico da população de Abadia de Goiás - GO, vizinha ao depósito de rejeitos radioativos, bem como prestar eventual atendimento médico, em caso de contaminação; (d) efetivar sistema de notificação epidemiológica sobre câncer; (e) fazer o trabalho de monitoramento epidemiológico na população de Goiânia; (f) manter na cidade de Goiânia centro de atendimento específico para as vítimas do césio 137, com médicos especializados como era feito pela extinta FUNLEIDE; (g) desenvolver um programa de saúde especial para crianças vítimas diretas ou indiretas da radiação.

28. Apelação da CNEN parcialmente provida para diminuir para R\$ 100.000,00 a condenação ao pagamento ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos e isentá-la da obrigação de prestar assistência médico-hospitalar e epidemiológica da competência do Estado de Goiás.

29. Apelação do médico Amaurillo Monteiro de Oliveira improvida. Mantida a sentença que o condenou ao pagamento de R\$ 100.000,00 ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos. 30. Apelação do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado de Goiás improvida. Mantida a sentença que condenou o IPASGO ao pagamento de R\$ 100.000,00 ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos.

31. Remessa oficial prejudicada. (TRF 1ª R. – AC 200101000143712 – GO – 5ª T. – Relª Desª Fed. Selene Maria de Almeida – DJU 15.08.2005 – p. 45)

#### 4.1.2 Entes públicos

Segundo a legislação vigente, vários são os entes públicos legalmente legitimados a celebrar o Ajustamento.

Na feliz lição de José Carlos Barbosa Moreira<sup>2</sup>, cuida-se de uma legitimação “concorrente e disjuntiva” do Ministério Público, da União, do Distrito Federal<sup>3</sup>, do Estado, do Município, das autarquias, das fundações públicas, as agências reguladoras<sup>4</sup> e demais órgãos públicos, na estreita acepção legal<sup>5</sup>, aptos, todos, a promoverem a defesa do meio ambiente, consoante a matriz constitucional estabelecida, constituindo tal defesa, para alguns, tarefa principal.

A legitimação plural, além dos aspectos positivos já abordados (como a possibilidade de um dos órgãos legitimados vierem a protagonizar um dano ambiental, circunstância em que outro poderá figurar como autor do Ajustamento a ser celebrado, quando tal hipótese não existiria se somente um ente público detivesse o monopólio do Compromisso), permite a interação dentre os legitimados e amplia a defesa do interesse transindividual que, conforme

---

<sup>2</sup> *apud* RODRIGUES, Geisa, *op. cit.*, p. 157, nota 186.

<sup>3</sup> Importante observação feita pela doutora Geisa Rodrigues aponta para a melhor interpretação do artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública cotejado com o artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor indica a possibilidade de incluir o Distrito Federal como legitimado (*op.cit.*, p. 160).

<sup>4</sup> À luz do entendimento dominante entre os administrativistas, as agências reguladoras são espécies novas no modelo de pessoas de direito público, estando legitimadas também a manejarem o Ajustamento.

<sup>5</sup> Procon's, integrantes do SISNAMA, conselhos profissionais, CADE, IBAMA, etc.

já visto, em última análise abriga o interesse público, em razão do maior número de entes que substitui na relação jurídica.

Além disso, com mais autores legitimados haverá, sem dúvida, compromissos institucionais a serem cumpridos e suas metas fiscalizadas pela sociedade organizada, sendo este procedimento o ideal.

Sob este aspecto, a inovação trazida pela Lei n.º 11.448, de 15 de janeiro de 2007, alterando o artigo 5.º da Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), para acrescentar o inciso II-A e incluir a Defensoria Pública como ente público legitimado a propor a ação civil pública, também possibilita ao predito órgão igual a legitimidade para firmar o Ajustamento de Conduta, de acordo com o que dispõe o §6.º do mesmo artigo da Lei de Ação Civil Pública<sup>6</sup>.

São, portanto, legitimados para o manejo do Ajustamento Ministério Público da União e dos Estados, a Defensoria Pública da União e dos Estados, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, autarquias e fundações desde que sejam detentoras da natureza pública.

De *lege ferenda*, os anteprojetos de codificação do processo coletivo em trâmite no congresso nacional poderiam trazer novo formato normativo quanto a tal legitimação, haja vista a oportunidade de ser alterada radicalmente a disciplina normativa quanto à celebração do Ajustamento.

Estão excluídas do rol do artigo 5.º da Lei da Ação Civil Pública, acima mencionado, as entidades de natureza puramente privada, em razão da regra do § 6.º aplicar-se aos “órgãos públicos” mencionados que são no *caput* do sobredito artigo, consoante será comentado em seguida.

---

<sup>6</sup> Trata o § 6º sobre os órgãos públicos legitimados, que poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta adaptando-a as exigências legais, mediante cominações, tendo eficácia de título executivo extrajudicial.

### **4.1.3 Da impossibilidade de entes privados celebrarem o ajustamento**

Quanto às sociedades de economia mista, às empresas públicas e às associações que possuem natureza privada, importa recobrar o fundamento que empresta validade a tais figuras jurídicas.

O Estado, abrindo mão de sua personalidade pública, cria a instituição de ordem privada com a única finalidade de desempenhar atividade econômica.

Da mesma forma, as associações, apesar de estarem em melhor condição que os entes privados acima referidos, também estão desprovidas de legitimidade para a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, como se conhece nos dias atuais.

Em outra feliz abordagem, Geisa Rodrigues explica o equívoco de outros autores de indubitável competência:

Discute-se, todavia, a possibilidade de a sociedade de economia mista e da empresa pública celebrarem ajustamento de conduta. São esses entes pessoas jurídicas de direito privado que integram a Administração Pública indireta. Carvalho Filho, por exemplo, não admite essa possibilidade porque faleceria a essas pessoas a natureza pública.

Édis Milaré, por seu turno, defende que o dispositivo legal ao afirmar a natureza pública dos legitimados, não o fez de forma técnica, mas apenas para afastar as associações, essas sim instituições sem qualquer tipo de vínculo com o Estado, presumindo que os entes paraestatais teriam, em última instância, uma finalidade pública.

Em seguida a predita autora ensina que são outros os motivos pelos quais se deve impedir que tais entidades de natureza privada possam celebrar, na condição de proponentes, o Ajustamento de Conduta:

Embora essa última interpretação seja possível não a reputamos a mais adequada para os fins que a norma se propõe promover.

Conquanto possamos dividir as sociedades de economia mista e as empresas públicas em prestadoras de serviço público e exploradoras de atividade econômica, são esses entes formas que o Estado hodierno encontrou para intervir na economia, propiciando a consecução de fins que, em última *ratio*, devem favorecer toda a sociedade.

Mas ao entrar nos domínios da atividade econômica, ou mesmo ao escolher uma instituição privada para prestar serviços públicos, o Estado se despe de sua personalidade pública, recebendo o mesmo tratamento dispensado às pessoas jurídicas estritamente privadas, ressalvadas as normas de controle do cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Portanto, a própria essência desses entes da administração não recomenda que se lhes faculte a celebração de ajuste de conduta para a solução extrajudicial de direitos transindividuais.

O critério da natureza pública, estabelecido como *discrímén* entre os legitimados à tutela judicial para permitir a celebração do ajuste não seria plenamente atendido caso se incluam as empresas públicas e sociedades de economia mista, até menos vocacionadas para a tutela desses direitos do que as associações.

(destaques não constam do texto original)

O acerto do entendimento acima fortalece o instituto e (re)posiciona o Estado como responsável pela tutela do meio ambiente, devendo responder por medidas pró-ativas a seu cargo, cabendo às instituições da cunho privado apenas a iniciativa da ação civil pública, quando houver manifesta situação de risco para os direitos que guardam relação com as preditas instituições.

A única exceção para a celebração de Compromisso de Ajustamento de Conduta por entes privados, segundo Geisa Rodrigues, ocorre quando este se dá no curso de ação civil pública ajuizada por um ente privado, legitimado ativamente para tanto<sup>7</sup>.

## 4.2 Objeto

Convém recobrar que o exercício primeiro na execução da tarefa de evitar um dano ou repará-lo é definir o alcance, real ou potencial, do prejuízo tratado, relacionando-o com a conduta específica do agente, que neste caso, será o poluidor, evidenciando, com isso, os limites de sua responsabilidade.

Diante disso, pode-se dizer que o objeto do Compromisso de Ajustamento de Conduta, em matéria ambiental, será amplo e variado, dependendo do caso a ser analisado e de suas conseqüências ao meio ambiente.

Acerca de tal assunto, leciona Mazzilli<sup>8</sup>, com a habitual clareza, *ipsis verbis*:

O objeto do compromisso de ajustamento de conduta (também conhecido como termo de ajustamento de conduta) é, precipuamente, uma obrigação de fazer ou não fazer (adequação de conduta às exigências da lei); a prática forense, porém, vem admitindo um alargamento de seu objeto, dado seu caráter consensual.

---

<sup>7</sup> RODRIGUES, Geisa. *Op. cit.*, p. 234.

<sup>8</sup> *Op. cit.*

Sendo uma obrigação de fazer ou não fazer, haverá a necessária descrição do que há de ser feito ou deixar de ser efetuado. Convém, nesse particular, servirem-se os interessados de terminologia objetiva para descrever a conduta exigida pela lei.

Na *práxis* jurídica, de modo até rotineiro, há situações em que obrigações são impostas sem o devido cuidado no momento de mencionar o modo como devem ser executadas.

Por esta razão, válida, e ainda atual, a lição dos romanos que ensinavam que para determinada tarefa fosse cumprida a contento, esta deveria conter no respectivo comando uma descrição clara como a luz solar, não se dando espaço para a dúvida, sempre maléfica nas relações.

No Ajustamento, ocorrendo dúvida os signatários podem (e devem) argüir a questão desde logo durante a tratativa, ou judicialmente, hipótese que importará em maior investigação.

Prova de que, por vezes, uma palavra pode levar a um demanda judicial, quando se cuida de Compromisso de Ajustamento de Conduta, trago a ilustração do intrigante julgado da Corte Estadual gaúcha, no qual se aprecia querela no cumprimento de Termo de Ajustamento de Conduta, pela dúvida na aplicação da expressão “futuro”, conforme se lê a seguir:

AGRAVO DE INSTRUMENTO – EXECUÇÃO CIVIL PÚBLICA –  
DESCUMPRIMENTO DE TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA – SANÇÃO  
PREVISTA – EXIGIBILIDADE IMEDIATA DAMULTA.

Celebrado termo de ajustamento de conduta pelo ministério público e particular, a fim de que cessasse atividade danosa, e, estabelecida a decorrente sanção para descumprimento, em ocorrendo este, a exigência da multa pode ocorrer de pronto, segundo dispõe o provimento nº 08/2000, do conselho superior do ministério público.

A palavra "futuro", que consta na cláusula 8º, do termo de ajustamento de conduta, não quer significar que ainda não havia sido celebrada a avença.

Em face da necessidade de homologação do termo de ajustamento de conduta pelo conselho superior do ministério público que vigorava anteriormente (provimento nº

06/96), ainda era grafada a palavra "futuro" nos termos de conduta, o que veio a ser alterado pelo provimento nº 008/2000.

Uma tal expressão fazia parte dos termos de ajuste de conduta, em face da anterior determinação no sentido de que devessem ser homologados uns tais termos.

Interpretação mais razoável.

Recurso improvido, por maioria.

Voto vencido. (TJRS – AGI 70012761086 – 1ª C.Cív. – Rel. Des. Carlos Roberto Lofego Canibal – J. 23.11.2005)

#### **4.2.1 A proteção jurídica**

Consoante já explicitado acima, é suprema tarefa da ciência jurídica dotar-se de mecanismos capazes de viabilizar o querer da sociedade, manifesto através do conjunto normativo e de sua aplicação pelo incidente judicial.

Fala-se, portanto, das variadas formas das quais o Estado-juiz se vale para garantir a proteção devida, razão da parcela de poder distribuída a seus integrantes.

Tal proteção é expressa pelo conjunto normativo vigente e pelo aparelhamento humano, que possui a tarefa de dar cumprimento ao plexo normativo, incluídos aqui não apenas os órgãos da magistratura, mas também aqueles essenciais à justiça, que segundo a reflexão marxista são conhecidas como *a superestrutura à serviço do status quo capitalista* ou *a superestrutura estatal*.

### 4.2.2 Do bem ambiental

A melhor definição de bem ambiental se infere da dicção do Texto Constitucional vigente. Consta do artigo 225 da Constituição Federal de 05 de outubro de 1988 o comando normativo que impõe o respeito ao bem ambiental, podendo, a partir daí ser trabalhada a idéia principal que resultará no conceito perseguido. Dita o legislador constituinte que é do *Poder Público* e da *coletividade* o dever de defender e preservar *o meio ambiente ecologicamente equilibrado*.

Com isso quer dizer que é da sociedade a tarefa de zelar pelo meio ambiente e, conseqüentemente, por tudo aquilo que ele representa, pois, os termos *Poder Público* e *coletividade* compreendem toda a sociedade, e defesa e preservação encerram, em conjunto, a idéia de zelo por algo valioso, único e singular.

Portanto, mais amplo não poderia ser o constituinte, eis que a conjugação das expressões *sociedade* e *meio ambiente* traduz a simbiose da continuidade da vida humana, plena como se exige ser e equilibrada como se almeja um dia alcançar.

Dessa forma, o bem ambiental tutelado é tudo aquilo que a própria sociedade entende como sendo essencial para a continuidade da vida humana, indo desde o ar, a água, o solo, até elementos integrantes do convívio entre os seres, como a paisagem e o trabalho, dentre outros ambientes.

### **4.2.3 A tutela jurídica em matéria ambiental**

A tutela jurídica do meio ambiente implica na adoção de meios práticos e eficazes para a sua execução. O Ajustamento como mecanismo de resolução de conflitos ambientais vai ao encontro de tal meta social, na exata medida que prevê não apenas os sujeitos legitimados, ativa e passivamente, mas compreende o objeto do ajuste e as condições possíveis de serem negociadas, bem como a sua execução.

A proteção jurídica traduz a própria tutela expressa no direito positivado com sua principiologia, terminologia e finalidade, a serem alcançadas pelos meios adrede previstos, dentre os quais o Ajustamento. Desse modo, o objeto significa o bem a ser protegido pela ação desenvolvida, que nada mais é senão o próprio bem ambiental.

## **4.3 Da adesão**

A possibilidade de realização do Ajustamento importa na disposição das partes de fazê-lo. Quanto ao pólo ativo, em geral, observadas as exigências e permissivos legais não se identificam maiores dificuldades na possibilidade de fazer o Ajustamento, fato explicado naturalmente pela quantidade de benefícios agregados, como, por exemplo, a possibilidade de serem eliminadas fases longas e de custo elevado na via judicial.

A adesão se torna, portanto, mais relevante quando se observa o pólo passivo. O poluidor como já visto, tem em seu conceito uma larga abrangência e por isso, em geral, ao ser apresentada a possibilidade de Ajustamento, não raro, o ente com quem se está tratando, recorre a argumentações no sentido de alijar de sua responsabilidade o fato sobre o qual se dedica o Ajustamento.

Em um segundo momento, o poluidor, real ou potencial, vencido seus argumentos iniciais, busca outras razões, em geral de ordem econômica, para não firmar o Ajustamento, que podem variar desde a impossibilidade de realizar o acerto sob o prisma financeiro até a inviabilidade econômica da relação.

#### **4.3.1 A materialização do ajustamento: o termo e o seu conteúdo**

As partes legitimadas ativa e passivamente para a celebração do Ajustamento, superadas as questões preliminares da negociação – como a possibilidade de realização do termo e limites do seu objeto – passarão à discussão em torno de seus tópicos.

Nesse momento será possível visualizar, enfim, o documento a ser elaborado: o Termo de Ajustamento de Conduta, ou simplesmente TAC. A expressão *termo*, conforme já anunciado, traduz a materialização do ajuste que se pretende. A confecção, portanto, de tal artefato jurídico requer o domínio da técnica redacional apropriada, capaz de identificar não

apenas as partes, pela qualificação completa<sup>9</sup> (pois, há relatos de termos na área jurídica desprovidos de informações básicas), mas o que estas pretendem.

A falta de técnica na elaboração do Termo pode provocar dúvidas e até o próprio descumprimento do Ajustamento. Deve-se salientar, entretanto, que tal rotina não é estranha ao direito, mas comum, haja vista que para o principal documento exarado pelo Estado-Juiz, materializador da prestação jurisdicional – sentença ou acórdão, há previsão de mecanismos saneadores de obscuridade ou contradição, reparados pelo instrumento processual específico<sup>10</sup>.

Também é típica da técnica redacional a ser empregada no Ajustamento, a referência correta de expressões jurídicas, eis que, mesmo se tratando de documento técnico, não se pode prescindir de explicações ou mesmo notas remissivas que facilitem a compreensão do texto, notadamente ao homem médio, como recomenda a melhor técnica.

Sendo firmado por um órgão público, este deverá logo ser identificado, como se dá na praxe pelo uso de marcas e símbolos apostos no início ou em material timbrado a facilitar a identificação de quem patrocina o ajuste.

Em seguida, é recomendável que se elabore a *motivação*, ou seja, as considerações que conduziram à celebração do Compromisso que se está subscrevendo. Este passo deve ser detalhado, permitindo ao leitor o exato conhecimento do assunto e enfatizando a necessidade da providência adotada. Até porque, conforme se verá no capítulo seguinte, a finalidade do Ajustamento deve ser entendida desde cedo, preferencialmente no início do documento.

Assim, o desenvolvimento deverá observar o nome e a qualificação do responsável, a descrição das obrigações assumidas, o prazo para cumprimento das obrigações, os

---

<sup>9</sup> É recomendável que na identificação das partes envolvidas, sejam pessoas jurídicas individuais ou coletivas, conste o maior número de dados, facilitando possível contato futuro ou durante a execução do Ajustamento, evitando embaraços costumeiramente registrados em processos judiciais pela falta de cuidado em qualificar, por exemplos, réus ou testemunhas.

<sup>10</sup> Os incisos I e II do artigo 535 do Código de Processo Civil disciplinam o cabimento de Embargos de Declaração quando na sentença ou no acórdão obscuridade ou contradição, ou também, quando deixar o julgado de pronunciar-se sobre ponto que deveria apreciar.

fundamentos de fato e de direito e a previsão de multa cominatória no caso de descumprimento.

Precisará, assim, conter a motivação quanto à adequação das obrigações, dos prazos e das condições estipuladas no Compromisso. Em caso de direitos coletivos, sempre que possível, os titulares desses direitos serão ouvidos.

Salvo previsão em contrário, o início da eficácia do compromisso será a data de sua celebração e a multa cominatória será exigível a partir do descumprimento do Compromisso de Ajustamento de Conduta, independentemente do cumprimento da obrigação principal firmada.

Por fim, a concretização do Termo se dá com a assinatura do documento a ser feita com as cautelas devidas (rubricando-se todas as folhas), e preferencialmente com a presença de pelo menos duas testemunhas.

#### **4.4 Publicidade**

A publicidade é garantia constitucional que busca dar conhecimento dos atos de interesse público, ou mesmo privado, mas, em qualquer caso, aos atos que necessitem de um conhecimento geral, afastando eventuais dúvidas. Também a transparência das relações ou negócios juridicamente válidos serve de fundamento para que se dê a devida publicidade aos atos praticados no seio da sociedade.

O Compromisso de Ajustamento de Conduta deveria, pois, merecer atenção maior neste particular.

Primeiramente, porque encerra o interesse público, reclamando, portanto, a publicidade não somente para que a sociedade tenha conhecimento de que determinado assunto está sendo tratado pelos órgãos com atribuição para tanto, mas para que tal tratamento possa ser avaliado conforme o seu resultado. Serve, a um só tempo, portanto, às partes envolvidas e aos demais entes sociais com interesse direto ou indireto no assunto.

Além disso, a publicidade do Compromisso de Ajustamento de Conduta tem sua necessidade manifesta através do conhecimento dos limites do tema abordado.

Para tanto, entendo que deveria ser iniciada uma prática que tornasse o conhecimento sobre o assunto tratado realmente eficaz, da mesma maneira que se deu em outro momento, com institutos desconhecidos ou pouco afeitos ao grande público, adotando a regra da informação massificada para difundir o instituto, proporcionando, dessa maneira, eficaz difusão da necessidade de fiscalização do Ajustamento pela sociedade civil.

Quanto a isso, vale dizer, reputo errônea a publicação de minutas, ementas, resumos dos Ajustamentos de Conduta, pois, em muitos casos, nada acrescentam, ao contrário, confundem o leitor da resenha e não explicitam o que foi ajustado.

A melhor execução da publicidade, neste caso, seria a publicação integral do Compromisso de Ajustamento de Conduta em matéria ambiental, com a reprodução completa de seu termo, até pela possibilidade futura de execução do referido mecanismo de resolução de conflitos sociais.

O homem comum, do povo, bem como as organizações sociais, poderiam emprestar valiosa contribuição à execução do Ajustamento, caso a transparência dos termos estabelecidos fosse conhecida, ou melhor, a eles fosse dada ampla publicidade, em consideração ao interesse que abriga.

Não se reconhece legítima, também, a não publicação integral de Termos de Ajustamento de Conduta – TAC's sob a justificativa de que tais publicações seriam dispendiosas para o erário, quando a finalidade pública de tais documentos supera em muito razões pueris e que, pela fragilidade, não deveriam nem ser referidas.

#### **4.5 Efeitos e controle do ajustamento**

Quanto aos efeitos do Ajustamento, é básico, porém, necessário frisar que o primeiro efeito deste, quando celebrado no modo extrajudicial é, *a priori*, inibir a propositura da ação civil pública<sup>11</sup>, eis que revestido de obrigatoriedade por ser título executivo de ordem extrajudicial (artigo 585, inciso II, Código de Processo Civil) e, sendo integralmente cumprido, será cabível o seu arquivamento juntamente com os autos que lhe deram origem.

No caso de ser propugnado pelo Ministério Público, há ainda a previsão de chancela pelo Órgão Institucional que detém atribuição para homologação, que, de regra, é efetuada pelo Conselho Superior do Ministério Público respectivo, a exemplo do que consta da Lei Orgânica do Ministério Público amazonense, que prevê a homologação dos autos de procedimento no qual conste Compromisso de Ajustamento de Conduta que, uma vez cumprido, deve ser arquivado<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Não é uniforme este entendimento, pois o direito de ação há de ser resguardado em caso de violação da lei, sobrepondo-se, neste caso ao Ajustamento, não se podendo negar possibilidade de ajuizamento de ação civil pública após a celebração de TAC.

<sup>12</sup> Artigo 43, inciso XVII, da Lei Complementar estadual nº 011/93 (texto consolidado no D.O.E./AM de 16/08/2007)

De outra banda, sendo o Ajustamento celebrado no formato endoprocessual, a homologação judicial poderá extinguir o processo com resolução de mérito ou suspendê-lo até que o Ajustamento seja cumprido. Quanto a isto, ambos os caminhos encontram ressonância na legislação, que não obsta o entendimento no sentido de extinguir desde logo a ação civil. Entretanto, reputo de maior prudência ser cumprido o Ajustamento de modo integral para que, somente após este evento, seja o processo judicial encerrado. Justifico minha escolha guardando coerência com as assertivas anteriores, já formuladas, no sentido de que a escolha pela via judicial deve ser extrema, secundária – conforme pregava Carnelutti – devendo a via transacional extrajudicial ser avaliada como primeira opção. Ora, se houve tal apreciação e esta se viu frustrada é porque o poluidor, nos conflitos de natureza ambiental evidentemente, não se quedou aos argumentos ofertados pelo proponente, o qual, em um segundo momento, buscou abrigo na força jurisdicional, monopólio estatal. Agora, coincidentes as partes e aderido o Ajustamento, não há motivo para se conduzir de outro modo até o integral cumprimento do ajustado, sendo esta mais uma forma de garantia da observância da legislação, dessa feita sob o amparo e fiscalização do Poder Judiciário.

O confronto com os efeitos do Compromisso de Ajustamento de Conduta nos leva à sua finalidade, tópico a ser abordado no capítulo seguinte, juntamente com as vantagens e desvantagens do emprego do Instituto e seu alcance. Porém, importa salientar, desde já, que o Ajustamento tem por escopo a melhoria do convívio social, notadamente quando se trata da questão ambiental.

Assim, o combate ao dano ambiental é seu maior alvo, e seus efeitos devem recair sobre o dano, cessando-o e evitando-o, quando possível.

A verificação dos efeitos do Compromisso de Ajustamento de Conduta também nos conduz ao plano de sua validade, pois para que se fale em efeitos, há que se ter sob medida a sua plena realização, ou seja, se está apto a produzir as conseqüências esperadas.

Nesse sentido, vale reproduzir os quatro principais efeitos listados pelo culto magistério de Geisa Rodrigues, secundada pela doutrina mais abalizada<sup>13</sup>:

- a) a determinação da responsabilidade do obrigado pelo cumprimento do ajustado;
- b) a formação do título executivo extrajudicial;
- c) a suspensão do procedimento administrativo no qual foi tomado, ou para o que tenha repercussão;
- d) o encerramento da investigação após o seu cumprimento.

Além disso, o controle do Ajustamento se dá pelos próprios subscritores, ou por outro órgão da mesma estrutura funcional, como acontece com o Ministério Público, onde os Ajustamentos firmados pelos órgãos de execução são fiscalizados, controlados e acompanhados pelo Conselho Superior, órgão colegiado cujos membros são escolhidos dentre os de maior grau na instituição.

Vale mencionar, neste momento, o papel dos Tribunais de Contas no controle dos Ajustamentos, posicionamento não muito comentado pela doutrina.

É que a maioria dos comentaristas contenta-se com a falta de previsão explícita para a participação das referidas Cortes de Contas, esquecendo que, de modo geral, há um impacto econômico no Ajustamento a ser quantificado e examinado por ocasião de sua celebração, ainda que não haja manuseio direto de verbas públicas.

Diante de um aparente dilema como esse, entendo ser cabível, ainda no bojo do procedimento investigatório de que trata o assunto, sempre que possível, e não havendo atropelo maior ao próprio andamento do feito, a aferição do impacto econômico do dano ambiental a ser corrigido, seja ele potencial ou real, ao visio de se dimensionar o objeto do Compromisso de Ajustamento dele oriundo.

---

<sup>13</sup> RODRIGUES, Geisa, op. cit.,

Por fim, a fiscalização do Ajustamento, pela própria natureza pública deste, pode e deve ser feita a qualquer tempo sem que, para tanto, haja prévia notificação.

Acerca disso, exemplar julgado oriundo do Tribunal de Justiça de São Paulo reformando sentença que deu pela anulação de fiscalização executada de surpresa a compromitente:

Anulação. Vistoria. Meio ambiente. Laudo de vistoria realizado pelo deprim, sobre área que sofreu degradação ambiental e cujo responsável está sujeito ao termo de ajustamento de conduta (tac), obrigando-se à recuperação do local.

Dever de fiscalização do poder público, a qualquer tempo.

Desnecessidade de prévio agendamento de visita do fiscal e de cientificação formal da vistoria. Inquérito civil decorrente do desmando do infrator ambiental.

Exercício do princípio do contraditório.

Reconhecimento da responsabilidade pela degradação. Necessidade de submissão do responsável, rotineiramente, à verificação do cumprimento do referido tac, para escapar o infrator dos possíveis efeitos da ação civil pública. Ação ordinária de nulidade do ato homologatório de vistoria improcedente. Recurso provido para este fim. (TJSP – Ap 531.422-5/1 – São Paulo – Rel. Des. Renato Nalini – J. 01.06.2006)

De igual sorte, há acerto em julgado paulista do ano passado que, apreciando a necessidade de exame médico exigido por Ajustamento ser feito posteriormente à celebração, ainda que outro exame médico tenha sido colacionado aos autos antes da assinatura do Compromisso de Ajustamento de Conduta para reparar dano causado à saúde de moradores de área degrada no interior do Estado de São Paulo, foi assim vazado:

Meio ambiente. Benefício. Concessão. Realização de exames médicos. Possibilidade.

A cláusula 2.6 do termo de ajuste não exclui, por si só, a validade de exames feitos antes da assinatura do termo de ajuste, que merecerão a fé que possam ter, demonstrada a presença de hcb no interessado, ainda que por exame realizado antes da assinatura do acordo, deve ele ser submetido à avaliação médica prevista na cláusula 2.1 do termo de ajuste de conduta.

Recurso parcialmente provido. (TJSP – AI 551.180.5/2-00 – Cubatão – Rel. Des. Torres de Carvalho – J. 18.05.2006)

Ainda acerca do cumprimento das condições estipuladas no Ajustamento, a sociedade pode (e deve), utilizar e ser estimulada a utilizar os instrumentos de fiscalização, sejam eles públicos ou não, para que o cumprimento de metas de interesse social seja verdadeiramente alcançado, permitindo o alcance de objetivos gerais.

#### **4.6 Execução do ajustamento e as principais causas de inadimplemento**

Uma vez firmado, subscrito pelos entes legitimados, publicado e, portanto, válido para todos os efeitos, será acompanhado o fiel cumprimento do Ajustamento.

Eventual descumprimento desencadeará a execução do Compromisso de Ajustamento de Conduta, revelando a utilidade do ser o mesmo um título executivo.

Acerca disso, é cediço que a processualística nacional vem caminhando no sentido de emprestar prestígio aos títulos executivos extrajudiciais, de modo a ampliar os legitimados e de dotá-los de possibilidades cada vez maiores de verem cumpridos os ajustes porventura firmados, em clara valorização da vontade pactuada.

Além disso, há situações excepcionais em que mesmo já celebrado o Compromisso outros interesses podem surgir a mitigar ou contrariar o que foi pactuado, merecendo atenção para que a finalidade do ajuste, à luz do que prevê a legislação vigente, não seja prejudicada.

Serve como ilustração a tentativa de um particular em praticar *camping* em uma área no Estado de São Paulo, a qual, anteriormente, havia sido objeto de um Compromisso de Ajustamento de Conduta exatamente para prevenir práticas semelhantes porque danosas ao local, sendo, neste caso, manejado o mandado de segurança pelo particular, rechaçado judicialmente conforme se comprova pela ementa transcrita:

MANDADO DE SEGURANÇA – Liminar. Impetração contra Prefeito que proibiu a prática de “camping” em praia do município, conforme termo de ajustamento de conduta celebrado entre o Ministério Público e a Prefeitura Municipal.

Discutível cabimento da medida de que se serviu a impetrante para pleitear o seu direito em juízo.

Impossibilidade, ademais, de se privilegiar o interesse particular no exercício de atividade considerada lesiva ao meio ambiente.

Indeferimento da liminar. Necessidade. Recurso improvido. (TJSP – AI 535.366-5/4-00 – Guarujá – C.Esp.MA – Rel. Des. Renato Nalini – J. 30.03.2006)

Outra situação curiosa, extraída dos tribunais pátrios com certa freqüência, apesar de aparentemente ser absurda, é o comprometente quedar-se ao Ajustamento, em seguida descumprilo e, ao ser executado, alegar a nulidade do Compromisso, havendo a necessidade de apreciação judicial sobre o tema posto, apesar da homologação judicial do Ajustamento de Conduta.

Nesse caso, entendo ser razoável a apreciação judicial apenas quanto aos termos do alegado descumprimento, haja vista que a sentença homologatória seja extrajudicial ou endoprocessual já produziu seus efeitos no mundo jurídico, não se podendo questionar a validade da coisa julgada, exceto quando se tratar de relativização da coisa julgada ou coisa julgada inconstitucional<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Tese defendida com brilhantismo em manifestações do ilustre Ministro José Delgado do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, apontando a possibilidade de relativização da coisa julgada material, tanto para casos de sentença nula ou inexistente.

Situação próxima à que acima se cogita foi apreciada nos julgados dos tribunais pátrios, inclusive com reconhecimento de litigância de má-fé, conforme ementas abaixo transcritas na íntegra:

Meio ambiente. Termo de Ajustamento de Conduta. Sentença improcedente. Ausência de vício no TAC firmado.

Argumentos lançados que não justificam o não cumprimento do que foi avençado.

Recurso improvido.

(TJSP – Ap 438.196-5/0-00 – Ubatuba – C.Esp.MA – Rel. Des. Samuel Junior – J. 09.02.2006)

EMBARGOS DO DEVEDOR – TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA AMBIENTAL – LEI 7347/85 – DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO IMPOSTA – POSSIBILIDADE DE EXECUÇÃO DO TÍTULO EXTRAJUDICIAL – PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE – PRAIA DE ARUANA/SE – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – IMPOSSIBILIDADE DE OCUPAÇÃO – ART. 225 DA CF/88.

O Termo de Ajuste de Conduta Ambiental é, no dizer do art. 5º, § 6º, da Lei 7347/85, título executivo extrajudicial. Tendo em vista o seu descumprimento, cabível o ajuizamento da ação executória.

- A legislação ambiental desautoriza a ocupação de áreas tidas como de preservação permanente.

- Ecossistemas costeiros (dunas e restingas) estão amparados pelas normas protetoras do meio ambiente, cabendo aos órgãos competentes zelar pela sua preservação.

- Precedente desta e. Primeira Turma (AC Nº 317345-SE, Rel. Desembargador Federal CESAR Carvalho (Convocado), pub. DJ de 25.02.2005, decisão unânime).

- Apelação improvida.

(TRF 5ª R. – AC 2000.85.00.003786-6 – 1ª T. – SE – Rel. Des. Fed. José Maria de Oliveira Lucena – DJU 15.12.2005 – p. 572)

EMBARGOS À EXECUÇÃO – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA – DESCUMPRIMENTO – LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ – CONDENAÇÃO – Constatado o descumprimento do termo de ajustamento de conduta, por relatório expedido pelo órgão ambiental competente, patente a improcedência dos embargos à execução.

A falta de prova de causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação assumida perante o parquet estadual e demais hipóteses do art. 741 do CPC, gera a condenação em litigância de má-fé, nos termos do 17, inc. VI c/c o art. 18 do CPC. (TJRO – AC 100.016.2003.000743-2 – 2ª C.Esp. – Rel. Des. Rowilson Teixeira – J. 20.06.2006) (grifos não estão no original)

A importância de uma manifestação judicial dessa ordem se reveste de significado quando se compara o tempo desde a adição da legislação sobre o ajustamento de conduta até a data atual, intervalo necessário para que fosse possível, finalmente, ao Poder Judiciário assimilar a validade do instituto e a sua valiosa prática jurídica como instrumento de controle social.

A esperança semeada com decisões dessa natureza é que outras manifestações dos tribunais pátrios acompanhem igual raciocínio e proporcionem a sonhada consolidação dos mecanismos de resolução de conflitos sociais, com ênfase aos, cada vez mais constantes, conflitos de natureza ambiental.

Quanto à execução do Ajustamento, vale dizer, que no tocante ao Ministério Público havendo a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta derivado de um procedimento preparatório de investigação cível<sup>15</sup> ou de um inquérito civil, o Promotor de Justiça poderá findar estes desde logo, e manejar, em autos apartados, o acompanhamento e até a eventual execução do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), pois, se cumpridas integralmente as condições ajustadas, o destino dos autos de acompanhamento/execução será invariavelmente o arquivamento, se descumprido o Termo caberá a execução direta das cláusulas violadas, dessa feita no campo judicial.

---

<sup>15</sup> Tal expressão foi utilizada no texto da RESOLUÇÃO Nº 023/2007, do CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, que fez expressa referência ao Compromisso de Ajustamento de Conduta, em seu artigo 14, ao prever que *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 à reparação do dano, à adequação da conduta às exigências legais ou normativas e, ainda, à compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados.*

## 5. O ALCANCE DO INSTITUTO

Dimensionar o alcance do Ajustamento como meio de execução da política ambiental nacional, poderia ser tarefa executada dentre dos limites do próprio objeto envolvido, não fosse a amplitude e as peculiaridades da matéria ambiental.

Poucos são os ramos da ciência do direito que, neste aspecto, possuem tamanho espectro. O direito ambiental, como garantia constitucional, exsurge como evolução dos direitos, como expressão maiúscula do querer geral dos povos, podendo espriar-se livremente, contemplando as necessidades da vida.

Tais carências revelam-se cada vez mais intensas e complexas, fruto da evolução dos tempos e da reação do planeta à evolução a todo custo, desenfreada, desmedida, despreocupada com as conseqüências de tamanha incoseqüência.

De tal sorte, que o alcance do Ajustamento poderá se dar desde questões pequenas, decorrentes de conflitos entre lindeiros, como bem ilustra o *leading case* lusitano da Quinta do Taipal, inaugurado pelo Ministério Público na Comarca de Montemor-o-Velho, que pleiteava uma obrigação de não-fazer pelos particulares demandados os quais se preparavam

para um enxugo (aterro), visando ampliar o plantio de arroz já iniciado em menor escala. O local, região reconhecidamente alagada, refúgio de garças e outras aves sedentárias e migradoras, além de animais em extinção, como lontras, serve de padrão do alcance do temário ambiental (ainda que, na espécie não se tenha efetuado nenhum ajuste)<sup>1</sup>, indo até casos complexos, como a Passarinhada do Embu e o do vazamento de Xisto betuminoso para o lençol freático do Rio Iguaçu, da Unidade de Xisto da Petrobrás, em São Mateus do Sul/Paraná/BR, dentre vários outros casos de despejo irregular de óleo em rios e mares, os quais foram equacionadas por Ajustamento, casos estes em que o auxílio de perícias é praticamente essencial ao deslinde da questão.

Levantamento feito por Sidney Sanches<sup>2</sup>, traduz em linhas mais definitivas, as principais manifestações do Pretório Excelso em matéria ambiental:

30. Quanto à jurisprudência sobre meio ambiente, devo referir-me a alguns julgados do STF:

- 1) sobre poluição do meio ambiente e competência da CETESB, como órgão estadual, para fiscalizar e controlar a aplicação das normas federais referentes à política ambiental, na esfera do ESP: RE 108.981; RTJ - 139/259, 134/390, 127/225;
- 2) sobre agrotóxicos, biocidas e competência legislativa a respeito (RTJ - 115/1.008, 117/28, 119/72, 116/42);
- 3) sobre proteção ambiental e competência legislativa sobre defesa e proteção da saúde e comércio exterior (RTJ 118/28);
- 4) sobre proteção da floresta da Serra do Mar (RTJ 118/900).

Todos esses julgamentos, ocorridos ao tempo, ainda, da CF de 1967 e EC 1/1969.

31. Já sob a vigência da CF de 1988, há julgados do STJ a respeito de temas do Meio Ambiente: "RSTJ" 37/539, 32/291, 51/92, 46/232, 48/412, 50/279, 30/194; "Ementário de Jurisprudência do STJ", v. 7, pág. 129, nº 302."

---

<sup>1</sup> O caso da Quinta do Taipal, histórico por seu contorno na jurisprudência européia, foi objeto de comentário específico de Canotilho (*in* **Proteção do ambiente e direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)**). Lisboa : Coimbra Editora, 1995)

<sup>2</sup> SANCHES, Sidney. **O Poder Judiciário e a tutela do meio ambiente**. – São Paulo : Revista de Jurisprudência IOB, 1994, p. 5.

Segue o culto autor, listando, dessa feita, os principais embates judiciais ocorridos em meados dos anos noventa do século passado:

- “1) medida cautelar antecipatória de prova por danos ecológicos provocados ao canal e praias de Bertioga;
- 2) medida cautelar antecipatória de prova e ação principal por danos à fauna ictiológica;
- 3) ação civil pública ambiental por danos à fauna silvestre (Passarinhada do Embu);
- 4) ação civil pública ambiental por danos à fauna silvestre;
- 5) medida cautelar antecipatória de prova e ação principal por danos à fauna e flora marinhas;
- 6) ação civil pública ambiental por danos causados ao solo e cursos d’água em virtude de lançamento de resíduos industriais tóxicos;
- 7) ação civil pública ambiental por danos ao meio ambiente, à estética urbana e à paisagem;
- 8) ação civil pública ambiental por danos ao ecossistema da Serra do Mar (região de Cubatão);
- 9) ação civil pública ambiental por danos causados a ecossistemas de manguezal;
- 10) medida cautelar antecipatória de prova para verificação das condições de equipamentos e procedimentos operacionais relativos ao transporte, carga e descarga, estocagem e manipulação de petróleo e seus derivados;
- 11) ação civil pública ambiental por danos à reserva obrigatória da cobertura vegetal natural;
- 12) ação civil pública ambiental por danos causados à vegetação natural de preservação permanente;
- 13) ação civil pública ambiental por poluição sonora;
- 14) ação civil pública ambiental visando ao fechamento de jardim zoológico irregularmente instalado;
- 15) medida cautelar e ação civil pública principal visando à defesa e à proteção de bem de valor histórico, arquitetônico e artístico;
- 16) ação civil pública ambiental por danos causados ao patrimônio histórico-cultural;
- 17) ação civil pública ambiental visando a impedir a instalação de usinas de compostagem e incineração de lixo, por ausência de prévio estudo de impacto ambiental e localização em zona de uso desconforme;
- 18) ação civil pública ambiental visando a impedir a instalação de usina de reciclagem e compostagem de lixo, por infração à lei de zoneamento;
- 19) ação civil pública ambiental em virtude de deposição de lixo urbano em área de proteção ambiental (APA).”

Em outro caso, dessa feita, considerando o Ajustamento como mecanismo que induz certeza nas relações jurídicas, repercutindo inclusive em ações expropriatórias como documento decisivo para área a ser considerada para fins indenizatórios. Vê-se tal situação na ementa a seguir transcrita oriunda da justiça federal, especificamente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO – DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTE DE CONDUTA – MATÉRIA DE MEIO AMBIENTE – RESERVA LEGAL – AVERBAÇÃO APÓS A VISTORIA – ÁREA NÃO APROVEITÁVEL – GRAU DE UTILIZAÇÃO DA TERRA – REVISÃO DOS CÁLCULOS – DIREITO LÍQUIDO E CERTO DOS PROPRIETÁRIOS.

1. Na data da vistoria do imóvel, já existia o Termo de Compromisso de Ajuste de Conduta, visando a averbação da área de reserva legal. A não consideração dessa área violou direito líquido e certo dos impetrantes concernente à classificação de sua propriedade. Agiu bem o MM. Juiz a quo, ao conceder a segurança.
2. Apelo e remessa improvidos. (TRF 1ª R. – AMS 200335000208442 – GO – 4ª T. – Rel. Des. Fed. Hilton Queiroz – DJU 12.08.2005 – p. 73)

## **5.1 Das vantagens e desvantagens do compromisso de ajustamento de conduta**

Seguramente é mais vantajoso à sociedade o uso de mecanismos de resolução de conflitos, sejam ambientais ou de outra vertente, que sejam céleres, adequados, baratos e que produzam o resultado esperado.

O fator temporal é, sem dúvida, importante e, em determinadas situações, fundamental para a escolha do caminho a ser seguido. Na seara ambiental, não raro há situações em que o manejo de Ajustamento de Conduta é notoriamente melhor que o ajuizamento de medida judicial, pela rapidez com que são reunidos os interessados e pelo resultado dentro de curto espaço de tempo, desde que o elemento volitivo se faça presente de modo capaz de atender ao preceito legal aplicável.

De outra banda, há momentos em que o Ajustamento não constitui o meio mais adequado, reclamando a situação maior estudo e força jurisdicional a qual se traduz no uso do instrumental judicial a reparar dano ou evitar que este ocorra ou se prolongue no tempo. Nisto, vale lembrar, repousa o fator voluntário do Ajustamento em dimensão bilateral (e não unilateral como querem alguns), pois, sem a adesão dos envolvidos, outra via não será cabível, senão a judicial.

O custo de ser equacionado certo conflito ambiental pela via do Ajustamento de Conduta, geralmente, é menor do que a demanda judicial, não somente pelo valor das custas e emolumentos pagos sobre o valor da causa, mas pela própria carga econômica que o processo judicial traz consigo.

Não é difícil dimensionar, grosso modo, o custo de demandas ambientais para grandes corporações, pois o que poderia ser utilizado como parte de estratégia comercial favorável à marca ou produto, estará, ao contrário, sendo associado negativamente a mais uma demanda nos tribunais, dessa feita comercialmente desvantajosa e que não agrega valor a produtos destinados a um consumidor cada vez mais esclarecido e exigente.

O instrumental será eficiente quando alcançar a sua finalidade, porque ligado àquilo que gera resultado no mundo jurídico.

Acerca disso fala-se em eficiência, eficácia e efetividade no meio jurídico sem, por vezes, distinguir um e outro conceito.

Socorre-nos, neste particular, J. J. Calmon de Passos<sup>3</sup>, que em lição singular, leciona com as seguintes palavras:

Reflitamos, inicialmente, sobre o que seja efetividade. Segundo os dicionários, efetividade é a qualidade do que é efetivo, do que se manifesta por um efeito real, o que realmente existe. Se os consultarmos sobre o termo eficácia, também vê-lo-emos associado àquilo que produz o resultado desejado, que dá bom resultado; e quando se vai ao vocábulo eficiência, encontramos-lo vinculado à virtude de produzir certo efeito.

Em verdade, eficiência, eficácia e efetividade se imbricam em torno da mesma realidade - a dos efeitos ou conseqüências de algo.

No nosso linguajar técnico, dogmático-conceitual, firmou-se a distinção entre eficácia (aptidão para produzir determinado efeito) e efetividade (a concreta produção de efeitos).

Válido o ato ou negócio jurídico, é ele eficaz, salvo se sujeito à condição suspensiva. Mas apenas quando logra realizar materialmente as conseqüências que lhe foram formalmente imputadas é que se deve falar de sua efetividade. Nesses termos, correto referirmo-nos a processos válidos, que necessariamente são eficazes, mas cuja efetividade dependeria de virem a ocorrer concretamente as conseqüências por meio deles prescritas.

Um exemplo simples. Alguém postula ser reintegrado na posse de um imóvel de que se diz esbulhado por outrem. A tutela jurídica desejada e que cumpre ser efetivada é a de, sendo vencedor o demandante, recuperar a posse perdida.

Caso improcedente o pleito, quem faz jus à tutela é o réu, traduzindo-se sua efetividade na manutenção do status quo ante. A sentença, num ou noutro sentido, se válida, é eficaz.

Constitui título autorizador da prática de atos de coerção que assegurem um dos dois resultados antes referidos. Carecerá de efetividade, entretanto, se, concretamente, não for o demandante, caso vencedor, restabelecido materialmente na posse da coisa de que foi esbulhado, bem como carecerá de efetividade a sentença de que não resulte para o réu, caso vencedor, a segurança de não ser molestado em sua posse pelo autor. Decorreria, assim, a efetividade do mero confronto entre o decidido e o concretamente obtido.

---

<sup>3</sup> *In* Cidadania e efetividade do Processo. Artigo publicado na Revista Síntese de Direito Civil e Processual Civil nº 01, SET-OUT/1999, p. 30.

Assim, é de se concluir, que, no que respeita ao resultado, o instrumento para solucionar conflitos deve atender aos preceitos legais, sendo, pois eficaz.

A efetividade será demonstrada pelo resultado prático, enquanto que a eficiência guardará relação com o que, objetivamente, foi alcançado com a medida.

No tocante ao Compromisso de Ajustamento de Conduta, a constatação da efetividade, da eficácia e da eficiência, será possível na medida em que, confrontado com outros mecanismos, como a via processual, apresentar igual ou superior efetividade. Com o cumprimento da lei, será eficaz; pela validade do ajuste e pelo alcance da resolução do conflito, será reconhecida sua eficiência.

Ainda sobre o tema, Ibraim Rocha, ao tratar do Ajustamento no bojo do Inquérito Civil, ensina:

O elemento que entendemos deve ser ressaltado em sede de ICP que é a possibilidade de Composição do Conflito, como expressamente previsto na Lei 7.347/85, em seu artigo 5º 6º, mediante a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

Numa época em que privilegia-se (*sic*) a atuação do Estado como parceiro da resolução dos conflitos em detrimento do seu atuar repressivo e cominatório, até mesmo como meio de aumentar a efetividade do controle social pela conhecida falibilidade do nosso aparelho jurisdicional, é importante aproveitar-se todas as formas alternativas de resolução dos conflitos que previstas encontram-se no sistema, como meio de legitimar os atos do poder e levar a uma menor resistência das partes em conflito (Luhman).

Como já foi referido, há necessidade de fortalecimento dos instrumentos de resolução de conflitos. Isto se torna cada vez mais evidente, na medida em que se confrontam resultados práticos alcançados com o uso de tais emblemas e se constata, de outro lado, que meios mais tradicionais, como o aparelho judicial, estão abarrotados mais ainda de processos.

## 5.2 A finalidade do instituto

O dano ambiental vem a ser o prejuízo causado ao meio ambiente. É a lesão a um bem jurídico, resultante de atividade praticada por pessoa jurídica individual ou coletiva, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo evento, não só havendo a necessidade de caracterização deste, como a identificação do poluidor, e também daquele que terá o dever (responsável) de indenizar.

Integra, por igual sorte, o conceito de dano ambiental a idéia de conduta censurável e que não se admite socialmente. Sobre isso, bem leciona Morato Leite<sup>4</sup>, ao definir dano ambiental:

... é toda lesão intolerável, causada por uma ação humana, seja ela culposa ou não, diretamente ao meio ambiente, classificado como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante e, indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem. A gravidade do dano é ponto fundamental para exigir-se reparação. A tolerabilidade exclui a ilicitude e, em consequência, não deriva responsabilidade civil. Um dano passa de tolerável a intolerável sempre que a qualidade ambiental, quer na capacidade atinente ao ecossistema, quer na sua capacidade de aproveitamento ao homem e a sua qualidade de vida, perder seu equilíbrio.

Ainda o aludido autor, referido pela mesma fonte<sup>5</sup>, enumera os vários tipos de danos impostos ao meio ambiente.

---

<sup>4</sup> *Apud* ACETI JÚNIOR, Luiz Carlos. A ação popular e a responsabilidade civil por dano ambiental. Publicada no *Juris Síntese*, nº 52 MAR-ABR/2005.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Dentre os de maior destaque é possível identificar o ecológico puro e o conhecido dano ambiental; também o dano individual ou ambiental reflexo; reconhecidamente há o dano ambiental de reparabilidade direta e o dano ambiental de reparabilidade indireta; e ainda, Dano Patrimonial e Dano Extrapatrimonial ou Moral Ambiental; por fim, temos o Dano Individual, Dano Individual Homogêneo, Dano Coletivo e o Dano Difuso.

O conceito de tais espécies localiza-se em outro estudo distinto deste, porém, vale dizer, que em todos há o traço comum do prejuízo ao meio ambiente potencial ou real, bastando este ingrediente para que seja plausível a sua apreciação, ainda que superficial.

Por esta razão, fala-se em dano como a obrigação de indenizar quando se constata caracterizada a ação ou omissão do poluidor, o evento danoso e a relação de causalidade existente.

Sem ingressar no envolvente campo da responsabilidade civil, deve ser destacado que evitar a ocorrência do dano e/ou sua continuidade constitui a real finalidade do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

A resolução do conflito passa, portanto, pelo enfrentamento do dano, suas conseqüências pregressas, presentes e futuras. Por esta razão é que o Ajustamento não pode se prender a um fator temporal estático, seja ele passado, ainda vivenciado ou por ocorrer.

A ênfase teleológica não deve ser outra senão a de ter no tratamento jurídico dispensado ao dano, o fim de reparar o conflito social. Um dano já ocorrido merece o reparo, dentro do mais rápido tempo possível. Se estiver ocorrendo, sua cessação deverá ser prioritária no momento em que se der a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta. Se iminente sua ocorrência, todas as medidas mitigadoras devem ser adotadas, no sentido precípua de evitar o evento que se avizinha.

De qualquer sorte, o proponente do Ajustamento deverá dimensionar o dano de modo a utilizá-lo adequadamente, fazendo uso de todas as possibilidades permitidas na legislação

para contornar o evento danoso indesejável, procurando servir-se do instrumental com inteligência, evitando um uso aquém do que se espera e estranho ao que preconiza a lei.

Um item fundamental para inibir o cometimento de dano e cessar a sua continuidade é o proponente, ao fixar a multa diária pelo atraso ou mesmo ao adotar medidas severas relacionadas ao licenciamento, considerar alguns critérios.

Não será possível desprezar neste momento o valor global da operação investigada. Ora, se o caso sob estudo cuida de despejo de resíduos de exploração de xisto em manancial, contaminando o leito do rio à jusante, cuja abrangência atinge várias cidades e região hortifrutigranjeira e de pecuária, necessário se faz a celebração de um TAC que considere tal peculiaridade, imputando, em caso de descumprimento, consequência compatível com o fato estudado. Situação semelhante se deu no Estado do Paraná, onde a única usina de beneficiamento de xisto betuminoso gerou despejo de resíduos no leito do Rio Iguaçu ao Córrego Canoas exigindo que o órgão estadual de proteção ambiental (INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP) adotasse providência que culminou com a lavratura de um TAC, em 06 de dezembro de 2002, com a empresa PETROBRÁS S/A<sup>6</sup>, responsável pela operação, tendo o órgão, na ocasião, advertido que o não cumprimento parcial ou integral das obrigações assumidas dentro do prazo estabelecido sujeitaria a compromitente *à revisão do seu processo de licenciamento ambiental e à aplicação da legislação ambiental vigente*. A paralisação por um único dia de um empreendimento de tal envergadura pela suspensão do licenciamento importaria em custo elevado capaz de inibir o poluidor, obrigando-o ao cumprimento do TAC.

No caso ilustrado, ao que consta, houve êxito na pactuação, porém, melhor seria quantificar a reprimenda, de sorte a trazer à sociedade quanto importa em valores o

---

<sup>6</sup> Publicado no Diário Oficial do Paraná, de 30 de dezembro de 2002, página 10.

descumprimento de obrigação decorrente de um Ajustamento de Conduta que trate de evento de grandes proporções.

Da mesma sorte, o valor do produto ou serviço em questão há de ser considerado. Quanto a isso, vale lembrar o emblemático caso madeireiro na Amazônia que, por sua particularidade e impacto histórico, pode ser tomado como exemplo máximo da importância da fixação de valores de multa ou de reprimenda pelo descumprimento de obrigação de um dano ao meio ambiente.

Acerca disso, vale destacar, que há situações em que o produto ou serviço prejudicado é de difícil reparação, como ocorre com a hipótese de dano ambiental cultural. A solução prática, a meu ver, pode ser encontrada com a fixação de multa em prol de fundo específico<sup>7</sup>, nos moldes do que preconiza os artigos 9º e 13 da Carta de Veneza, resultante de encontro ocorrido em maio de 1964 pelo CONSELHO INTERNACIONAL DE MONUMENTOS E SÍTIOS – ICOMOS. De acordo com os mencionados dispositivos, a restauração cultural é uma operação que deve ter caráter excepcional, e fundamenta-se no respeito ao material original, devendo sempre ser precedida e acompanhada de um estudo de aspecto histórico-cultural do bem.

Ainda sobre esses critérios, os antecedentes do infrator devem ser considerados para tais providências. A certificação ambiental obtida hoje por vários órgãos independentes facilita a aferição das intenções e medidas adotadas por atividades potencialmente poluidoras. Assim, dificilmente tais empresas, por exemplo, já certificadas, negaram adesão a um Ajustamento quando lhe foi apresentada proposta, impulsionadas até pela manutenção de uma coerência com metas corporativas anteriormente estabelecidas e que servem de conteúdo comercial em seus portfólios. De outro lado, o mau proceder deve ser também identificado e,

---

<sup>7</sup> No Brasil há previsão legal no artigo 13 da LACP, que dispõe que *havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstrução dos bens lesados.*

oportunamente, ser levado em conta, especialmente em situações em que o poluidor é recorrente.

Em nível federal se tem notícia do Cadastro de Defesa Ambiental, tendo por objetivo a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, além da responsabilização do agente poluidor pelos danos ocasionados, impondo a obrigação de repará-los ou indenizá-los.

Além deste mecanismo, a estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA<sup>8</sup> também prevê outros cadastros<sup>9</sup> cuja finalidade também compreende identificar e prevenir atividades potencialmente poluidoras de incidirem na prática abominável.

Alguns órgãos estaduais têm elaborado cadastros de poluidores, identificando previamente conduta lesiva ao meio ambiente. Tais medidas, no entanto, não podem ser consideradas ao extremo sob pena de violação do estado de inocência.

Por fim, a situação econômica do infrator há de ser sopesada.

Quanto a isso, há de se trazer à memória o princípio do poluidor-pagador, o qual acentua a necessidade de ser considerado o perfil econômico do envolvido no dano ambiental sob análise.

A rigor, quanto maior for a empresa causadora da poluição, seja ela poluidora direta ou indireta (Lei nº 6.938/1981, art. 3º, IV), a multa deverá ser calculada com base na sua situação econômica. No Brasil, o princípio do poluidor-pagador foi definitivamente adotado pela Constituição Federal de 1988, notadamente nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 225, que determinam, ainda que parcialmente, a aplicação de três de suas principais conseqüências:

a) a prevenção, mediante a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para toda obra ou atividade potencialmente degradadora do meio ambiente;

---

<sup>8</sup> Pelo artigo 6º da Lei nº 6.938/81

<sup>9</sup> A INSTRUÇÃO NORMATIVA IBAMA Nº 97, DE 5 DE ABRIL DE 2006 (DOU 06.04.2006), dispõe sobre o Cadastro Técnico Federal de Instrumentos de Defesa Ambiental e o Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais.

- b) a reparação, mediante a obrigação específica do explorador de recursos naturais de recuperar o meio ambiente degradado, e a genérica de qualquer pessoa física ou jurídica de reparar os danos causados ao meio ambiente, seja por ação ou omissão;
- c) a repressão, mediante a sujeição dos poluidores a sanções penais e administrativas por condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Citando Edis Milaré, João Miguel Coelho dos Anjos<sup>10</sup> comenta a compensação ambiental em caso de dano:

Como bem assevera o Professor Edis Milaré, em sua obra *Direito do ambiente* (4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005), às fls. 829, o princípio do poluidor-pagador constitui fundamento primário da responsabilidade civil:

“O princípio do poluidor-pagador constitui o fundamento primário da responsabilidade civil em matéria ambiental. Sua origem nada mais é que um princípio de equidade, existente desde o Direito romano: aquele que lucra com uma atividade deve responder pelo risco ou pelas desvantagens dela resultantes. É o que, em outras palavras, diz a moderna doutrina: ‘O princípio da responsabilidade objetiva é o da equidade, para que se imponha o dever de reparação do dano e não somente porque existe responsabilidade’. Assume o agente todos os riscos de sua atividade, pondo-se fim, em tese, à prática inadmissível da socialização do prejuízo e da privatização do lucro.”

Por conseguinte, se o princípio do poluidor-pagador constitui o fundamento primário da responsabilidade civil, e, por outro lado, a compensação ambiental é modo de implementação do mencionado princípio de direito ambiental, não há dúvida de que a compensação ambiental possui natureza eminentemente reparatória.

Por outro lado, a compensação ambiental também objetiva reparar a coletividade pelo uso do patrimônio ambiental a ela pertencente, ainda que sem imposição de dano, prestigiando, assim, o princípio do usuário-pagador. É o que justifica a imposição de um percentual mínimo de 0,5% de compensação ambiental a empreendimentos que tendem a causar significativa degradação ambiental.

De fato, a compensação ambiental se justifica na medida em que empreendimentos que tendem a causar significativos impactos ambientais utilizam ou ocasionam dano a bem pertencente ao povo, qual seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado,

---

<sup>10</sup> *In* Compensação ambiental: natureza jurídica e constitucionalidade do artigo 36, §1º, da Lei nº 9985/2000. Publicada no *Juris Síntese* nº 59, MAI-JUN/2006.

uma vez que não se mostra lícita a utilização e a destruição da propriedade alheia sem a devida contraprestação.

Por isso, um instituto que visa a reparar a coletividade pelo uso e pelo dano causado a um bem de sua propriedade (meio ambiente ecologicamente equilibrado) detém natureza reparatória, portanto, não tributária.

Prossegue o predito autor<sup>11</sup>, ilustrando agora o tema abordado, mencionando posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, tornando, por conseguinte, evidente a importância o assunto pela mais alta corte brasileira:

O Excelso Pretório inclusive já teve a oportunidade de se manifestar sobre assunto correlato, no julgamento do RE 228800, DJ 16.11.2001, quando fixou o entendimento de que a compensação financeira pela utilização de recursos naturais pertencentes à União, nos termos do art. 20 da Constituição Federal, teria natureza reparatória, afastando a alegação de parcela de cunho tributário. Veja-se a seguinte passagem do voto do eminente Relator, Ministro Sepúlveda Pertence:

“O tratar-se de prestação pecuniária compulsória instituída por lei não faz necessariamente um tributo da participação nos resultados ou da compensação financeira cogitados.

A disciplina da matéria, de modo significativo, não se encontra no capítulo do sistema tributário, mas em parágrafo do art. 20 da Constituição, que trata dos bens da União, a evidenciar a natureza patrimonial da receita a aferir.

Por outro lado, diferentemente do que ocorre em relação aos impostos - espécie tributária não vinculada a qualquer contraprestação estatal -, tanto a participação nos resultados como a CFEM têm a sua causa - direta ou indireta, como se verá - na exploração de recursos hídricos, para fins de geração de energia elétrica, e minerais - bens integrantes do patrimônio da União (CF, art. 20, VIII e IX).

Com razão, desse modo, a decisão recorrida e o parecer do Ministério Público, ao afirmarem o caráter não-tributário das receitas previstas no art. 20, § 1º, da Constituição.”

Portanto, na linha do que restou decidido pelo Supremo Tribunal Federal, a causa para a cobrança da compensação ambiental é a utilização e a imposição de dano ao patrimônio ambiental pertencente a todo o povo brasileiro, tendo, por isso, natureza reparatória.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

Note-se que a instalação de empreendimentos que tendem a causar significativo dano ambiental coloca à disposição dos empreendedores bem (meio ambiente ecologicamente equilibrado) pertencente a outrem (coletividade), o que justifica a cobrança da reparação representada pela compensação ambiental, sob pena inclusive de enriquecimento ilícito. Aliás, a própria redação do § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000 não permite concluir em outro sentido, pois a compensação ambiental é calculada “de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento”.

Por outro lado, como se já verificou em passagem anterior, o Supremo Tribunal Federal, nessa mesma oportunidade, afastou o entendimento segundo o qual o simples fato de se tratar de prestação pecuniária compulsória, que não constitua sanção de ato ilícito, cobrada mediante atividade vinculada, seria bastante para conferir natureza tributária a determinado instituto.

Assim sendo, impõe-se afastar a natureza tributária da compensação ambiental, não havendo que se falar, por conseguinte, em ofensa aos princípios constitucionais da legalidade tributária, da capacidade contributiva, da separação entre os poderes e do não-confisco.

Desse modo, o princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador tem como objetivo assegurar que as gerações futuras tenham um meio ambiente adequado à sobrevivência e o predomínio econômico seja, ao menos, mitigado, em benefício do meio ambiente.

## CONCLUSÃO

De muitas maneiras se enxerga o mesmo acontecimento, que pode ganhar tantas interpretações quantos forem os observadores do evento. Na trajetória do ser humano não é diferente. Estamos todos diante do mesmo cenário, do qual fazemos parte. Ao mesmo tempo, somos observados e observamos os demais companheiros de vida.

Na tentativa de dar à sobrevivência humana uma possibilidade melhor de vida, entendemos que o sistema jurídico deve funcionar a nosso favor. Para tanto, fazemos e alteramos as leis e lutamos para interpretá-las da melhor forma possível.

Mas para que isso faça algum sentido, não se pode prescindir da análise da sociedade na sua historicidade local e universal, de maneira a permitir a individualização do papel e do significado da juridicidade na unidade e na complexidade do fenômeno social.

Com a simplicidade que é própria da verdade, é possível reconhecer que os conflitos sociais, sejam eles de que matizes forem, devem ser resolvidos pacificamente, utilizando a sociedade de todos os mecanismos que estão à sua disposição, valorizando os mais práticos e descomplicados, aqueles que de modo mais fácil podem ser explicados ao homem simples e que chegam à solução dos litígios com maior rapidez.

Deve-se, certamente, preferir os que podem ser gratuitos, em detrimento dos onerosos, pois a demora eleva o custo e pode levar, não à solução da querela, mas a outro conflito.

O desprezo às alternativas mais simples, muitas vezes, representou ao próprio ser humano a prova de sua peculiar vaidade, em reconhecer seus erros e limitações, razão pela qual questões menores serviram ao longo dos séculos como motivos para guerras e para o sofrimento de nações e extermínio de povos.

Reconhecer que mecanismos simples de resolução de conflitos, principalmente os de natureza ambiental, pode trazer ao ser humano benefícios imensos com conseqüências práticas e incalculáveis, basta dimensionar, em rápida reflexão, a necessidade cada dia mais acentuada do uso racional de recursos hídricos, para citar um tema peculiar da região amazônica, no cenário mundial, havendo quem pregue ser esta a riqueza que desencadeará o próximo conflito mundial.

Entretanto, reconhecer a importância de tais mecanismos não é suficiente. É necessário o prestígio a tais mecanismos de resolução de conflitos, tarefa árdua no meio científico, como é consabido.

Na seara jurídica, ao que consta, esse sintoma se apresenta ainda mais acentuado. O aplicador do direito, o intérprete da norma ou o próprio legislador, por vezes, prefere o caminho mais complexo, pois se deixa contaminar pela forte atmosfera jurídica, que faz o homem desconfiar daquilo que é simples, e demora a escolher tal alternativa, mesmo quando

sabe ser esta a melhor. Isto quando não opta por desprezá-la, preferindo outra imprestável ao caso concreto, simplesmente porque tem a característica complexidade burocrática que a narrativa kafkaniana tão bem ilustra em suas obras.

Há quem afirme que o direito padece de segurança como ciência e, como o irmão mais novo que deseja se igualar aos mais velhos, seus comentaristas se servem de teimosia e procuram se destacar com parvoíces, seguindo sendas anacrônicas, quando poderiam perfeitamente trilhar caminhos mais curtos e simples em direção à tão almejada pacificação social.

Não há certeza nisso, mas há momentos em que não há como negar que agimos exatamente assim. Quando, definitivamente, não precisamos ser assim. Não podemos prescindir de soluções simples, mas devemos reconhecê-las e também prestigiá-las.

Prestigiar os mecanismos de resolução de conflitos significa dar a cada qual, em primeiro lugar, o reconhecimento devido no cenário científico, pois é certo que a solução mais acertada é a que mais rapidamente equaciona o litígio, sem desequilibrar o meio a ponto de gerar desconforto insuportável, de acordo com o querer social estabelecido pela maioria.

Em segundo lugar, traduz o reconhecimento do prestígio dar a tais mecanismos a aplicação ampla e segura, através daquilo que mais simboliza segurança no Estado Democrático de Direito, que são as leis com o seu respectivo cumprimento.

Além disso, o respeito devido a tais soluções se vislumbra no meio social quando a sua utilização não mais é vista como algo diferente, que destoa do que é comum, mas, ao contrário, integra a normalidade e seu uso já não é mais causa de espanto ou sobressalto.

O Compromisso de Ajustamento de Conduta possui natureza pública, não de mero ajuste, mas de um trato especial, qualificado, quer pelo tema a si reservado, quer pelo bem tutelado, ou ainda, pela obrigatória presença do Poder Público que lhe caracteriza a formação.

A sua compreensão como uma modalidade de transação especial pode conduzir, futuramente, para uma concepção mais concreta e fortalecida dentro do universo jurídico, sem que para tanto, seja comparada a institutos do direito privado, situação que expressa uma dependência e a adoção de paradigmas duvidosos.

Seguindo o périplo acima, o legislador brasileiro serviria à sociedade ordenando ou tipificando a matéria de modo mais claro e avançado, tratando com a ousadia que se reclama há tempos, disciplinando o Ajustamento como mecanismo de resolução de conflitos em interesses transindividuais, sem medo de apontar em que assuntos o instituto poderia cuidar para ajustar a conduta do comprometente ao formato legal, esclarecendo, de uma vez por todas, que com tal procedimento não se estaria maculando interesses indisponíveis, mas adaptando-se uma conduta, potencial ou concretamente danosa, ao fiel cumprimento da lei.

Espera-se mais daqueles que utilizam o aparelho estatal para alcançar a tutela jurisdicional.

O advogado, o juiz, o promotor de justiça, o defensor público que exercem seus ofícios nas lides, dentro e fora do ambiente forense, possuem a responsabilidade de dispensar ao Compromisso de Ajustamento de Conduta o genuíno reconhecimento de meio de resolução de conflitos apto a suplantar litígios.

Nada é mais útil para a difusão de uma idéia do que o seu uso adequado. Portanto, valorizar o instituto ora apreciado significa compreendê-lo corretamente, emprestar validade com o uso adequado, evitando servir-se como mero ajuste de inferior importância, mas exatamente naquilo que pode fazer que é extinguir o embate.

Aos órgãos públicos incumbe a iniciativa de estabelecer uma normatização infralegal, ainda tão escassa, fazendo da prática um modelo de segurança, que permita ao servidor responsável pela elaboração das propostas de Termos de Ajustamento de Conduta algo

realmente claro a seguir, e também, um texto objetivo e de fácil compreensão para o homem médio ou de pouca instrução. Disso depende um resultado verdadeiro, e que traduza a existência do instituto com o reconhecimento de que necessita.

A caminho do fim, conluo pela expressão mais objetiva de um trabalho científico como este. Sem temer as idéias novas, sem o receio de reconhecer limitações e com a certeza de que da absoluta verdade não é permitido ao ser humano dela se apropriar em vida, necessitando, por certo, de sabedoria para identificar as possibilidades que surgem para que conflitos ambientais sejam superados, valendo-se, para tanto, de instrumental jurídico, sedimentado na lei e prestigiado pela sociedade.

O verdadeiro acesso à justiça se dá de modo firme sem titubeios ou ânimo dobre. Deve ser perseguido continuamente, sabendo que as forças devem ser revigoradas na proporção em que os desafios aumentam.

Valorizar e prestigiar, de forma clara na legislação e na prática jurídica do cotidiano, mecanismos de resolução de conflitos, como o Compromisso de Ajustamento de Conduta, garante o acesso não ao favor estatal, mas à justiça que deve ser social, ao mesmo tempo em que realiza o direito.

Agindo assim, mais do que um simples desejo de ter um mecanismo eficaz a favor da tutela ambiental, teremos soluções.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Roberto A. R. de. **O que é justiça – uma abordagem dialética**. São Paulo : Editora Alfa-ômega, 1999.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ALMEIDA, João Batista. **Aspectos Controvertidos da Ação Civil Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. **A proteção jurídica do consumidor**. 5<sup>a</sup>. ed., rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito do consumidor.** 2<sup>a</sup>. ed., rev. e atual., São Paulo : Saraiva, 2006.

ALVIM, Arruda. **Tratado de Direito Processual Civil.** 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1992.

ALVIM, José Eduardo Carreira. **Teoria geral do processo.** 8<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro : Forense, 2002.

AMARAL, Francisco. **Direito Civil : introdução.** 3<sup>a</sup>. ed. – Rio de Janeiro : Renovar, 2000.

ANSEMI, Renato Vanderlei (coord.). **Amazônia : uma abordagem multidisciplinar.** – São Paulo : Ícone, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Curso de direito ambiental.** Rio de Janeiro : Renovar, 1990.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. **Ações Coletivas : a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos.** Rio de Janeiro : Forense, 2000.

ARENHART, Sérgio Cruz. **Perfis da tutela inibitória coletiva.** São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2003.

ASSIS, Araken. **Manual de Processo de Execução.** 6. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

BARRETO, Tobias. **Introdução ao estudo do direito.** São Paulo : Landy Editores, 2001.

BAZILONI, Nilton Luiz de Freitas. **A coisa julgada nas ações coletivas**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2004.

BENCHIMOL, Samuel. **Navegação e transporte na amazônia**. Manaus : Universidade do Amazonas, 1995.

\_\_\_\_\_. **Zona Franca de Manaus: pólo de desenvolvimento industrial**.  
Manaus : Universidade do Amazonas, 1997.

BÔAS FILHO, Orlando Villas. **O direito na teoria dos sistemas de Niklas Luhmann**. São Paulo : Max Limonad, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O Positivismo Jurídico: Lições de filosofia do direito**. Compiladas por Nello Morra; Trad. e notas Márcio Pugliese, Edson Bini, Carlos E. Rodrigues. – São Paulo: Ícone, 1995.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 6ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo : Malheiros Editores, 1996.

BURKE, Peter. **Uma história social do conhecimento: de Gutenberg a Diderot**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

CANARIS, Claus-Wilhelm. **Direitos fundamentais e direito privado**. Coimbra/PT : Edições Almedina, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 2ª Ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_. **Protecção do ambiente e direito de propriedade (crítica de jurisprudência ambiental)**. Coimbra/Pt : Coimbra Editora, 1995.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro... [et. al.] (org.). **Biodiversidade na Amazônia brasileira**. – São Paulo : Estação Liberdade : Instituto Socioambiental, 2001.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. Trad. Antonio Carlos Ferreira. São Paulo: LEJUS, 1999.

\_\_\_\_\_. **A prova civil**. Campinas : Bookseller, 2002.

CARVALHO, Amilton Bueno de. **Direito alternativo – teoria e prática**. Porto Alegre: Síntese, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública**. 4ª. ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro : Lumen Júris, 2004.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito administrativo**. 13ª. ed. revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2005.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 22ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Roteiro de lógica jurídica**. 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.

CUNHA, Sandra Baptista da; GUERRA, Antonio José Teixeira (org.). **Avaliação e perícia ambiental**. 5ª. ed.- Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2004.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas, SP : Millennium Editora, 2005.

DANTAS, San Tiago. **Programa de direito civil**. 3ª. ed., rev. e atual. por Gustavo Tepedino... [et al.]. – Rio de Janeiro : Forense, 2001.

DEL NERO, Patrícia Aurelia. **Propriedade intelectual : a tutela jurídica da biotecnologia.** São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** São Paulo : Max Limonad, 2001.

\_\_\_\_\_. A Propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental.** São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, Ano 7, n 27, 2002.

\_\_\_\_\_. Tutela Jurídica da Apropriação do Meio Ambiente e as Três Dimensões da Propriedade. **Revista de Direito Ambiental da Amazônia - HILÉIA.** Manaus : Ano 1, n. 1, 2003.

\_\_\_\_\_. **Transgênicos no Brasil e biossegurança.** Porto Alegre : Sérgio Antonio Fabris Ed. 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo.** 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do processo civil moderno.** 4ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. 2v.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro.** 7 volumes. – São Paulo : Saraiva, 1995.

\_\_\_\_\_. **Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada.** 11ª. ed. adaptada à Lei n. 10406/2002. – São Paulo : Saraiva, 2005.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio** ; tradução Luis Carlos Borges; - 2ª ed. – São Paulo : Martins Fontes, 2005. – (Justiça e direito)

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Trad. de René Ernani Gertz. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986, c1967.

FARIAS, Paulo José Leite. **Água : bem jurídico econômico ou ecológico?** Brasília : Brasília Jurídica, 2005.

FELIPPE, Márcio Sotelo. **Razão jurídica e dignidade humana**. São Paulo: Max Limonad, 1996.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Estudos de filosofia do direito: reflexões sobre o Poder, a Liberdade, a Justiça e o Direito**. São Paulo : Atlas, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental**. São Paulo : Saraiva, 2004.

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

FRANÇA, Rubens Limongi. **Hermenêutica jurídica**. 6ª ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva, 1997.

GALVES, Carlos. **Manual de filosofia do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público : organização, atribuições e regime jurídico**. 2ª. ed., rev., ampl. e atual. de acordo com a EC 47/05. Rio de Janeiro : Editora Lumen Júris, 2005.

GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 2ª. ed., rev. e ampl. Rio de Janeiro : Editora Lumen Júris, 2004.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 4 ed. Lisboa/Pt : Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

GOMES, Orlando. **Introdução do direito civil.** Rio de Janeiro : Forense, 1996.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito.** São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (organizador). **Direito constitucional – estudos em homenagem a Paulo Bonavides.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GRECCO, Rogério. **Curso de direito penal – parte geral.** - 6ª ed. Rio de Janeiro : Impetus, 2006.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao estudo do direito.** 16ª ed., revista, com algumas alterações. Rio de Janeiro : Forense, 1993.

HABERMAS, Jürgen. **O futuro da natureza humana : a caminho de uma eugenia liberal?** Tradução Karina Jannini ; Revisão da tradução Eurides Avance de Souza. São Paulo : Martins Fontes, 2004.

\_\_\_\_\_. **Agir comunicativo e razão destranscendentalizada.**

Tradução Lúcia Aragão ; revisão Daniel Camarinha da Silva. – Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro: 2002.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito.** Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** Trad. J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. – 4ª ed. rev. da tradução – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006.

KOLM, Serge-Christophe. **Teorias modernas da justiça ;** tradução Jefferson Luiz Camargo, Luiz Carlos Borges. – São Paulo : Martins Fontes, 2000. – (Justiça e direito)

LARENZ, Karl. **Metodologia da ciência do direito**. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2005.

LEITE, George Salomão (Organizador). **Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da constituição**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LUIZ, Antonio Filardi. **Dicionário de expressões latinas**. 2ª. ed. São Paulo : Editora Atlas, 2002.

LYONS, David. **As regras morais e éticas**. Trad. Luis Alberto Peluso. – Campinas/SP : Papyrus, 1990.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores**. 9ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_. **Ação popular : proteção ao erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente**. 4ª. ed., revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme; DIDIER JR., Fredie (coord.). **A segunda etapa da reforma processual civil**. São Paulo : Malheiros Editores, 2001.

MARQUES, Claudia Lima... [et. al.]. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. – 2ª. ed. rev., atual e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, José Roque Nunes. **Direito ambiental: análise da exploração madeireira na amazônia.** São Paulo: LTr, 1999.

MARTINS, Ives Gandra (org.). **Dimensões do direito contemporâneo.** – São Paulo : Editora IOB, 2001.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito.** Rio de Janeiro : Forense, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e patrimônio cultural.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_. **O inquérito civil: investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas.** São Paulo: Saraiva, 1999.

MELO, Sandro Nahmias. **Meio Ambiente do Trabalho – Direito Fundamental.** São Paulo : LTR Editora, 2001.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição.** Rio de Janeiro : Forense, 2002.

MILARÉ, Edis. **Curadoria do meio ambiente.** São Paulo: Associação Paulista do Ministério Público, 1988.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente.** 3ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MONCADA, Luis Cabral de. **Filosofia do Direito e do Estado.** 2ª Ed. Coimbra – Portugal: Coimbra Editora, 1995.

MONTEIRO, Claudia Servilha. **Teoria da Argumentação Jurídica e Nova Retórica.** 2ª edição revista. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 25ª ed. 2 tiragem – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MOREIRA, Luciana Ribeiro Lepri. **Direito ambiental: legitimação e atuação do Ministério Público**. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

MORELAND, J. P. **Filosofia e cosmovisão cristã**. – São Paulo : Vida Nova, 2005.

MUKAI, Toshio. **Direito ambiental: sistematizado**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

NADER, Paulo. **Introdução do estudo do direito**. 26ª ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro : Forense, 2006.

NEGRÃO, Theotônio. **Código de processo civil e legislação processual em vigor**. 35ª ed. São Paulo : Saraiva, 2003.

NERO, Patrícia Aurélio Del. **Propriedade Intelectual : a tutela jurídica da biotecnologia**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2ª ed., 2004.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Código de processo civil comentado : e legislação extravagante**. - 7ª ed. rev. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2003.

\_\_\_\_\_. **Princípios do processo civil na constituição federal**. 6ª. ed. revista, ampliada e atualizada. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2000.

NUNES, Pedro. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 12ª ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1990.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé, editores. **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri, SP : Manole, 2005.

PORTO, Sérgio Gilberto. **Sobre o Ministério Público no processo não-criminal**. Rio de Janeiro : AIDE Editora, 1998.

PRADO, Luiz Régis. **Curso de direito penal brasileiro**. Volume 1. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2002.

RÁO, Vicente. **O direito e a vida dos direitos**. 6ª ed. anotada e atual. por Ovídio Rocha Sandoval. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2004.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27ª ed. ajustada ao novo código civil. – São Paulo : Saraiva, 2002.

REIS, Arthur Cezar Ferreira. **História do Amazonas**. Belo Horizonte : Itatiaia; [Manaus] : Superintendência Cultural do Amazonas, 1989.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta : teoria e prática**. São Paulo: Ed. Forense, 2002;

RODRIGUES, Silvio. **Directo Civil**. 7 volumes. – Sao Paulo : Saraiva, 1995.

RULLI JÚNIOR, Antonio. **Universalidade da jurisdição**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

SALATI, Enéas... [et. al.]. **Amazônia : desenvolvimento, integração e ecologia**. – São Paulo : Brasiliense; [Brasília] : Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, 1983.

SAMPAIO, Patrícia Melo; ERTHAL, Regina de Carvalho (org.). **Rastros da Memória : histórias e trajetórias das populações indígenas na amazônia**. – Manaus : EDUA, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice : o social e o político na pós-modernidade**. 11 ed. – São Paulo : Cortez, 2006.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**. São Paulo : Peirópolis, 2005.

SAROLDI, Maria José Lopes de Araújo. **Termo de ajustamento de conduta na gestão de resíduos sólidos**. Rio de Janeiro : Lúmen Júris, 2005.

SHIVA, Vandana. **Biopirataria : a pilhagem da natureza e do conhecimento**. São Paulo : Editora Vozes, 2001.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro : Forense, 2000.

SILVA, Ovídio Araújo Baptista da. **Curso de Processo Civil**. 6ª ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. 3v.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição e execução na tradição romano-canônica**. 2ª ed. rev. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1997.

STIELTJES, Cláudio. **Jürgen Habermas : a desconstrução de uma teoria**. São Paulo : Germinal Editora, 2001.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 7. ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

SILVA, José Afonso. **Direito Ambiental Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. 2ª. ed. – Rio de Janeiro : Renovar, 2001

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1993. 2v.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**. 7 volumes. São Paulo : Editora Atlas, 2001.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **Tutela jurisdicional coletiva**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)