

A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA RESOLUÇÃO DO CONFLITO AMBIENTAL EXTRAJUDICIAL

Anir Gava ¹

Ines Querubina Ceni ²

SUMÁRIO: Introdução; 1 Ministério Público; 2 Meio Ambiente; 3 Ministério Público e a Proteção ao Meio Ambiente; 3.1 Atuação Preventiva; 3.2 Inquérito civil; 3.3 Ação Civil Pública; 4 Compromisso de Ajustamento de Conduta; Considerações Finais; Referências das Fontes Citadas.

RESUMO

O presente artigo, por meio de pesquisa bibliográfica, busca mostrar de que forma o Ministério Público detém mecanismos para atuar nas questões do desenvolvimento sócio-econômico sustentável e da proteção do meio ambiente. Isso porque o desenvolvimento da sociedade, ancorado nos meios de produção, deve ser protegido através das normas ambientais. O artigo, ainda, apresenta breve conceituação do Ministério Público e mostra como a Constituição Federal de 1988 e as Leis Ordinárias apoiam-no em atividades de fiscalização e tentativa de preservação do meio ambiente. Ainda, aborda-se a maneira como o Ministério Público se utiliza das ferramentas legais que dispõe para protegê-lo, nesta medida, dá-se ênfase ao estudo do Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental como forma de solução extrajudicial do conflito ambiental.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público; Meio Ambiente; Proteção; Compromisso de Ajustamento de Conduta.

ABSTRACT

The current article, through bibliographical research, intends to show how the Public Ministry is given tools to actuate in matters of both sustainable social-ecological development and environmental protection. Hence, the society overall development, based upon means of production, must be protected by environmental regulations. The article, yet, presents a brief conceptualization of

¹ Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Vale do Itajaí – UNIVALI, Advogada e Professora.

² Mestranda em Ciência Jurídica pela Universidade Vale do Itajaí – UNIVALI, Procuradora Federal.

the Public Ministry and shows how the Federal Constitution of 1988, as well as Ordinary Laws, support it in supervising activities and in attempts of environment preservation. Moreover, it is approached the way the Public Ministry utilizes the legal tools available to protect it, giving emphasis to the study of the Environmental Behavior Adjustment Commitment as a means of extrajudicial solution for the environmental conflict.

KEY-WORDS: Public Ministry, Environment, Protection, Behavior Adjustment Commitment.

INTRODUÇÃO

Visa o presente artigo discorrer sobre a importância da proteção do Meio Ambiente pelo Estado, na medida em que se sabe que a sustentabilidade da economia baseia-se sobre a cadeia produtiva, porém, os meios de produção constantemente agridem de forma violenta o meio ambiente, seja através dos detritos que acabam por ser lançados na natureza, ou por desastres ambientais, causados por acidentes.

Desta maneira, faz-se necessária a constante busca pelo equilíbrio entre a produção de bens e serviços, que gira a economia, e os recursos naturais, a fim de que as gerações futuras, possam também usufruir dos recursos naturais.³

O Ministério Público tem importante papel nesta busca pelo equilíbrio, agindo como verdadeiro fiscal e também como órgão que detém legitimidade para resolver extrajudicialmente as questões relativas ao meio ambiente, bem como propor ações, de forma a proteger o Meio Ambiente e também buscar a punição daqueles que o agridem.

Sabe-se que muitos dos recursos naturais não são renováveis, e desta maneira, é de suma importância que se preserve, para que as gerações futuras não sejam privadas dos recursos naturais existentes, com isso, quanto mais eficaz a medida adotada para protegê-lo, mais garantida estará a vida humana, motivo pelo qual

³ O art. 225, inciso V, da CF, ao referir que impõem ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, incumbindo ao poder público, "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente", reflete a ideia de desenvolvimento sustentável.

importante a intensificação de estudos em torno da solução extrajudicial dos conflitos ambientais.⁴

1 MINISTÉRIO PÚBLICO

Muito embora muitos doutrinadores afirmem com veemência a existência de membros que poderiam ser considerados como representantes do Ministério Público na antiga Roma e na idade média, não há registros que comprovem esta tese.

A versão mais aceita é de que o Ministério Público surgiu a partir da Revolução Francesa, baseado nos direitos fundamentais à igualdade, liberdade e fraternidade, sendo que os primeiros membros foram alçados à condição de defensores da sociedade.

Segundo Luís Roberto Gomes, com relação ao surgimento do Ministério Público:

(...) Na verdade o Ministério Público, com proximidade mais direta com os *advocats e procureurs du roi*, surgiu historicamente com a separação do Estado Moderno, que antes remanesciam concentrados nas mãos do monarca soberano e posteriormente na França foi à instituição mais bem definida, especialmente com os Códigos Napoleônicos, que lhe atribuíram a função de promotor da ação penal.⁵

Porém, muito embora a instituição do Ministério Público tenha sido idealizada sem a ingerência do governo em seus atos e atribuições, na França, berço da Instituição, esta ingerência acabou por obstar uma evolução que pudesse levá-lo a um patamar de liberdade em suas atribuições.

⁴ O tema "Resolução do conflito ambiental extrajudicial: na intervenção do Provedor de Justiça Especial ou instituições similares (experiências no Brasil)" foi objeto de discussão no 1º. Seminário realizado junto Universidade de Alicante, Espanha, realizado em maio de 2010, sendo professor responsável o Dr. Andrés Jiménez Molina, sendo objeto de avaliação dos alunos que participaram da disciplina.

⁵ GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa**. p. 86.

Da mesma forma na Itália, os membros do Ministério Público têm status de magistrados, e desta maneira, não tem por característica uma autonomia própria, ficando também à sombra do Governo, sendo desta forma, considerados como um braço do Poder Judiciário.

No Brasil, por sua vez, o Ministério Público em virtude das evoluções alcançadas, acabou por se transformar em uma versão mais eficiente, com autonomia própria, sendo que podemos considerá-lo como um verdadeiro guardião da democracia, da legalidade e defensor dos direitos indisponíveis do cidadão.

A Constituição de 1988 trouxe ao Ministério Público Brasileiro a condição de instituição permanente, considerando-o essencial à função jurisdicional do Estado, sendo-lhe incumbida a tarefa de defender a ordem jurídica vigente, bem como o regime democrático, os interesses sociais e individuais indisponíveis, atribuições estas constantes no caput do artigo 127.

O Ministério Público tem a destinação permanente de defender a ordem jurídica, o próprio regime democrático e ainda os interesses sociais e individuais indisponíveis, inclusive e principalmente perante o Poder Judiciário, junto ao qual tem a missão de promover a ação penal e ação civil pública.⁶

Desta forma, por meio de seus membros, o Ministério Público deve buscar incessantemente conter as desigualdades sociais, defender todas as formas de vida, bem como se utilizar dos mecanismos que detém, para efetivar a defesa do meio ambiente, através da ação civil pública e inquérito civil.

Para José Marcelo Meneses Vigliar e Ronaldo Porto Macedo Junior, o Ministério Público é a própria representação do povo:

Para que o Ministério Público possa promover a defesa do regime democrático com a maior objetividade possível, deve considerar, inicialmente, que a democracia não é apenas o governo da maioria, e sim da maioria do povo. Isso significa que a democracia não é o governo da maioria das elites, nem da maioria das corporações, nem da maioria dos grupos econômicos

⁶ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Notas sobre o compromisso de ajustamento de conduta.** In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Congresso Internacional de Direito Ambiental.* p. 574-576.

e nem mesmo da maioria de alguns grupos políticos, que muitas vezes são aqueles que efetivamente fazem a lei, mas nem sempre defendem os interesses da população; democracia quer significar o governo da maioria do povo.⁷

Desta forma, a função do Ministério Público na sociedade é estar à disposição dos cidadãos, e sempre buscar sanar as dúvidas, amparar os direitos dos idosos, crianças, adolescentes e incapazes, bem como atuar como verdadeiro defensor do meio ambiente contra os causadores de danos sejam de natureza privada ou mesmo pública, procurando sempre a igualdade social.

2 MEIO AMBIENTE

O conceito de meio ambiente extraído da legislação brasileira atinente à matéria é bastante amplo, visando à proteção da vida em todas as suas formas, e abrangendo também a proteção dos bens materiais e imateriais, de forma a garantir que as gerações presentes e futuras possam usufruir de uma boa qualidade de vida.

Assim conceitua Edis Milaré a respeito da matéria:

No conceito jurídico de meio ambiente podemos distinguir duas perspectivas principais: uma estrita e outra ampla. Numa visão estrita, o meio ambiente nada mais é do que a expressão do patrimônio natural e suas relações com o ser vivo. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não seja relacionado com os recursos naturais. Numa concepção ampla, que vai além dos limites estreitos fixados pela Ecologia, o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, bem como os bens culturais correlatos. Temos aqui, então, um detalhamento do tema, de um lado com o meio ambiente natural, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela fauna e pela flora, e, do outro, com o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações

⁷ VIGLIAR, José Marcelo Meneses e MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto [coords.]. **Ministério Público: Democracia**. p. 76.

e equipamentos produzidos pelo homem, enfim, os assentamentos de natureza urbanística. (1995, p. 202).⁸

O artigo 23 da Lei 6.938/81⁹ trás em seu bojo o conceito legal para meio ambiente, que foi recepcionado com a nova ordem constitucional, e conjugado com a leitura do artigo 125 da CF¹⁰, dá-nos um conceito amplo de bem ambiental: “trata-se de bem jurídico de natureza material e imaterial, de uso comum do povo, e que permite a manutenção de uma vida com qualidade”, ou seja, “abarca todos os interesses de natureza ambiental (meio ambiente natural, cultural, do trabalho e urbano ou artificial)”.¹¹

O que se pode claramente notar, ao analisar o texto legal trazido acima, é de que o meio ambiente não visa apenas tutelar o indivíduo social, mas todas as outras formas de vida.

A natureza jurídica do meio ambiente repousa na categoria dos direitos difusos, vez que todos os integrantes da coletividade são seus titulares. Ele não integra o patrimônio público ou particular e, porque essencial à sadia qualidade de vida, guarda relação com a transindividualidade dos bens difusos quanto à titularidade, que recai sobre pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato, sendo indivisível.¹²

⁸ MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública**: Lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. p. 89.

⁹ Artigo 3º da Lei n. 6.938/81: “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente: o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”

¹⁰ Diz o art. 225 da CF: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

¹¹ AKAQUI, Fernando Reverendo Vida. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. p. 24-25.

¹² AKAQUI, Fernando Reverendo Vida. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. p. 26-27.

3 MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Está previsto em nossa Constituição Federal que cabe ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.” (art. 129)¹³.

A legislação correlata contida na Lei 8.625/93, que é a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, e a Lei que determinou a organização e as atribuições do Ministério Público, Lei Complementar 73/93, apontam que os instrumentos jurídicos que estão à disposição do órgão para a defesa dos direitos difusos¹⁴ são o inquérito civil e a ação civil pública.

Após estas considerações, insta a abordagem de como o Ministério Público efetivamente promove a proteção ao meio ambiente, caso em que passaremos a abordar a sua atuação preventivamente através de políticas públicas, depois na

¹³ Importante dizer que a defesa do meio ambiente comporta vários instrumentos e legitimados. Há previsão de tutela coletiva via ação popular, art. 5º, inciso LXXIII, CF, quando qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular visando anular ato lesivo ao meio ambiente. O rol de sujeitos ativos para o ajuizamento de ação civil pública é amplo, o art. 5 da LACP, com alteração da LF 11.448/2007, diz que tem legitimidade para propô-la, bem como a cautelar, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano, inclua entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Também há decisão do STJ que entendeu que a fundação privada tem legitimidade para a defesa do meio ambiente por meio de Ação Civil Pública. Tramita na Câmara Federal o projeto de lei 5.139/2009 (em 17/03/2010 consta que foi rejeitado, mas houve interposição de recurso, situação que não foi alterada até a presente data, conforme consulta no site da Câmara Federal), onde se amplia o rol de legitimados para ajuizamento de ACP, incluindo-se as fundações privadas desde que haja pertinência com os objetivos de sua constituição e que esteja fundada há mais de um ano, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais; os sindicatos e os órgãos de fiscalização do exercício das profissões. Fala-se, principalmente a partir da Lei 12.016/2009, na possibilidade de impetração de mandado de segurança coletivo por parte dos partidos políticos com representação no Congresso Nacional, de entidade de classe, como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura, o próprio Ministério Público. E, ainda, há o instrumento de mandado de injunção ambiental no caso de omissão do legislador na regulamentação do exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º., inciso LXXI, da CF). (AKAOUI, Fernando Reverendo Vida. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. p. 38-52).

¹⁴ Para entendimento preciso do que é um direito difuso, pode ser utilizado o conceito constante no Código de Defesa do Consumidor, que em seu artigo 81 descreve serem interesses ou direitos difusos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em Juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para a efetivação deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

fase extrajudicial por meio do Inquérito Policial e Termo de Ajustamento de Conduta, e Ação Civil Pública. Tendo em vista que o tema central do estudo corresponde à solução extrajudicial dos conflitos ambientais, o Termo de Ajustamento de Conduta será abordado em item próprio.

3.1 Atuação Preventiva

O Ministério Público possui várias formas de atuação extrajudicial nas questões ambientais, tais como: a) participação nos Conselhos de Meio Ambiente, CONAMA, CONSEMAS; b) acompanhamento de elaboração de legislação no Congresso Nacional; c) participação na execução de políticas públicas ambientais: embalagens de agrotóxicos, municipalização do licenciamento; pilhas e baterias de celulares.¹⁵ Trata-se de tutela de responsabilidade do Ministério Público evitar através da fiscalização, que ocorra a omissão de entidades que deveriam atuar na defesa de qualquer bem que deveria ser protegido, mas que por algum motivo, a entidade acabou por se omitir.

3.2 Inquérito civil

O inquérito civil tem conotação de procedimento de cunho administrativo, realizado de forma extrajudicial, e é levado a termo antes da instalação do processo, sendo instaurada de forma facultativa, e demonstra-se uma ferramenta de utilidade indiscutível na apuração de fatos, que acabou por tornar-se, a partir da promulgação da Constituição de 1988, função específica do Ministério Público, conforme conta no artigo 129, inciso III.

¹⁵ CAPELLI, Sílvia. **Acesso à Justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil.** Disponível em: < http://www.eclac.org/dmaah/noticias/discursos/2/11732/s_capellil.pdf>. Acesso em: 26 set. 2010.

A finalidade do Inquérito Civil, consoante Alvarenga, é "buscar fundamentos para o ajuizamento da ação civil pública, por meio da apuração prévia da ocorrência, extensão e autoria de fatos considerados lesivos aos interesses difusos ou coletivos ou a qualquer outro interesse transindividual".¹⁶

Importante salientar que o inquérito civil pode vir a ser instaurado de três maneiras, através de portaria do Ministério Público, assim que tomar conhecimento dos fatos que originaram a lesão aos interesses sociais, por intermédio de qualquer interessado que demonstre através de declaração denúncia feita ao disque denuncia do Ministério Público, ou ainda por determinação do Procurador Geral ou do Conselho Superior do órgão.

Após ser instaurado o inquérito civil, e ter sido levada a termo toda a sua fase instrutória, onde são colhidas as informações relativas aos fatos apresentados, o inquérito poderá ter dois destinos, se o resultado da investigação for positivo, quais sejam, para servir de base para obtenção de compromisso de ajustamento de conduta, ou para instruir ação civil pública. Se negativo o resultado da investigação por não terem sido colhidas evidências concretas que justificam a propositura da ação, dá ensejo ao arquivamento do inquérito, mediante apreciação do Conselho Superior do Ministério Público, conforme se depreende do art. 9º da LACP.

3.3 Ação Civil Pública

A Lei 7.347/85, mais conhecida como a Lei de Ação Civil Pública, conferiu a legitimidade ao Ministério Público para a proposição de ações civis públicas com o objetivo de defender os interesses difusos, e dentre eles, a defesa do meio ambiente. A sua legitimidade também encontra previsão na própria Constituição Federal, no artigo 129 inciso III, já citado, bem como no Código de Defesa do Consumidor.

¹⁶ ALVARENGA, Paulo. **O inquérito civil e a proteção ambiental**. p.20.

A referida lei foi instituída exatamente com o escopo de trazer ferramentas legais para a apuração e responsabilização aos danos causados ao Meio Ambiente, regendo a ação civil pública, que tem por objetivo a apuração e responsabilização por eventuais danos causados.

O entendimento de Mazzilli (1997) clarifica a atual abrangência da ação civil pública, quando afirma que esta é: decorrente de infrações apuradas por comissões parlamentares de inquérito. A ação civil pública atua em defesa do meio ambiente, do consumidor e do patrimônio cultural. A Constituição alargou esse objetivo: agora serve para coletar elementos para a propositura de qualquer ação civil da área de atuação ministerial. Com isso, possibilita-se o ajuizamento de ações mais bem aparelhadas, sem falar que no curso do inquérito, também se podem atuar, ao contrário, circunstâncias que demonstram não ser o caso de provocar a jurisdição.¹⁷

Desta maneira, pode-se afirmar que a tutela do Meio Ambiente pelo Ministério Público, através da ACP, consiste na tentativa de fazer cessar o prejuízo causado ao meio ambiente, bem como buscar a reparação do dano, através da responsabilização ao causador, e desta maneira, preventivamente evitando que novos atos possam causar mais prejuízos.

4 COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Embora no Brasil não haja tradição na utilização de métodos de resolução negociada na área ambiental, o mesmo não ocorre em países como Estados Unidos, Canadá, China, França, Inglaterra, Noruega, Espanha, etc. Fala-se nos seguintes instrumentos de resolução de conflitos, segundo o Departamento de Desenvolvimento Sustentável da FAO (*Food and Agriculture Organization of United Nations*): a negociação direta; a conciliação; facilitação; e a arbitragem¹⁸

¹⁹.

¹⁷ Mazzilli, Hugo Nigro. 1997. **Introdução ao Ministério Público**. p.56.

¹⁸ No Brasil, a arbitragem é prevista na Lei n. 9.307/96, que corresponde a um acordo de vontade entre as partes, que exige a capacidade de contratar das partes que acordam a submissão de eventuais conflitos à

O objetivo principal destes métodos está na “rapidez e efetividade de resultados; redução de custos administrativos e judiciais; redução de duração e reincidência dos litígios; facilitação da comunicação e promoção de ambientes cooperativos; e transformação e melhoria das relações sociais”, além de “submeter os litígios ambientais à apreciação de experts concederia maior confiabilidade e celeridade à resolução dos litígios”.²⁰

No Brasil, o interesse na utilização destes métodos foi despertado a partir da Lei de Recursos Hídricos de 1997 – *se atribui a comitês o poder de arbitrar conflitos de usos da água e as decisões de políticas e gestão que se fariam de maneira compartilhada* - e pela Lei de Crimes Ambientais de 1998 – *que prevê a responsabilização da pessoa jurídica, penas de prestação de serviços à comunidade ou compensações, além de termos de ajustamento de conduta*²¹.

Há um debate aceso na doutrina acerca da viabilidade do uso dos métodos acima citados de resolução de conflito ambiental:

Dessa forma, todo esse “embaralhamento” histórico vivido no Brasil dificulta, mas não torna o país incapaz de manejar ou operar com os métodos de resolução de conflito, em específico o ambiental. Um fato importante que deve ser esclarecido é que, para além das influências exógenas – métodos provindos de experiências internacionais -, a busca por resoluções de conflitos se dá também em função de fatores endógenos – o que Bredariol (2001) evidenciou quando ressaltou a relação entre “conflito ambiental” e “política pública”. Ou seja, já hoje no Brasil “problemas ambientais” que acabam por requerer novas políticas ambientais, e que acabam, ao fim e ao cabo, por percorrerem a

arbitragem; e a natureza patrimonial e disponível dos interesses objeto de tais conflitos, daí que esta ferramenta tem tirado do sistema judiciário brasileiro as causas de direito ambientais, sendo um mecanismo utilizado por grandes empresas como a Petrobrás, Embratel, General Eletric, etc, desvinculando a obrigatoriedade da via jurisdicional no direito ambiental (in VIÉGAS. Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia**. Disponível em: < http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf> Acessado em 26 set. 2010, p. 7-8).

¹⁹ Os conceitos das modalidades de Resolução Negociada referidos podem ser encontrados em: VIÉGAS. Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia**. Disponível em: < http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf> Acessado em 26 set. 2010.

²⁰ VIÉGAS. Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia**. Disponível em: < http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf> Acessado em 26 set. 2010, p. 5.

²¹ VIÉGAS. Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia**. Disponível em: < http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf> Acessado em 26 set. 2010, p. 6.

tais tipos de métodos. O que deve ser realizada, por certo, é uma problematização acerca da real capacidade de resolução de tais métodos. E isso deve ser feito tanto sobre as experiências nacionais quanto sobre as internacionais, pois ao dizermos que a prática de resolução de conflitos ambientais no caso brasileiro é bastante incipiente quando podem ser transferidas de uma cultura ou região para outra, de modo que princípios e valores culturais devem ser operados de maneira diferenciada. Esse é o caso, por exemplo, de uma abordagem com culturas indígenas.²²

Especificamente no que toca à atuação extrajudicial do Ministério Público para fins de solução dos conflitos ambientais, o que se vê é o firmamento de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), cuja natureza jurídica é discutível pela doutrina, questão que juntamente com outras em torno do TAC passaremos a colocar.

O TAC passou a ser previsto com o art. 5º., par. 6º., da LACP²³. Trata-se de instrumento extraprocessual²⁴, através do qual se pretende recolocar na trilha da legalidade o interessado, "seu objetivo é readequar o conformar a conduta do degradador ou potencial degradador ao ordenamento jurídico em vigor, afastando o risco de dano ou recompondo os danos já causados"²⁵.

Reverendo e Akaoui sustentam que quanto à eficácia o TAC corresponde a um título extrajudicial, com base na Lei 7.347/85; quanto à forma, cuida-se de negócio jurídico, e quanto ao objeto trata-se de acordo, que nada mais são senão composição do que composição do litígio pelas partes envolvidas, o que pode ou não implicar concessão mútua. Apontam, entretanto, que a doutrina majoritária, bem como a recente posição do STJ, segue no sentido de que se

²² VIÉGAS. Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia.** Disponível em: < http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf> Acessado em 26 set. 2010, p. 14-15.

²³ "Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial".

²⁴ O PL 5.139, apresentado em 29/04/2009, em trâmite na Câmara Federal, admite a homologação judicial do TAC, quando terá eficácia de título judicial.

²⁵ TRF2, Reg., Ap. Cível. 2004.51.09.000483-0/RJ, j. 02.03.2009, rel. Des. Fed. Guilherme Calmon Nogueira da Gama. In.: REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental.** p.63.

trata de transação, o que questionam os autores diante da impossibilidade de se transigir em torno do direito ambiental, visto tratar-se de direito indisponível.²⁶

O rol dos legitimados é mais restrito que para a propositura da Ação Civil Pública. Podem fazê-lo apenas os órgãos públicos co-legitimados, estando excluídas as associações deste rol²⁷, embora o Ministério Público seja o grande utilizador desta ferramenta.

Em se tratando de título executivo extrajudicial, em não cumprindo o ajustante as condições ali previstas, ensejará a execução do título executivo, sendo permitida, por meio de embargos, a apresentação do embargante de defesa, conforme art. 745, V, do CPC.

Com isso “evita-se a discussão sobre a ocorrência do fato ensejador do compromisso de ajustamento de conduta, que está admitida de forma peremptória por aquele que assumiu as obrigações tendentes ao resguardo do meio ambiente. Assim, caso venha querer discutir a ocorrência dos fatos, certamente a admissão se voltará como prova contrária à sua pretensão.”²⁸ Sendo que no caso de descumprimento, caberá ao órgão público executar o título.

Se irreversível o dano, caberá a indenização em dinheiro. Pode-se também falar em estabelecimento de cláusula penal, que poderá constituir pena pecuniária. Tais quantias devem ser revertidas ao fundo gerido pelo Conselho Federal ou Conselhos Estaduais (art. 13, LACP). Assim, como é possível a exigência de garantias ao ajustamento de conduta, quando se demonstre risco à sua efetivação, notadamente quando o dano envolva quantias vultosas.²⁹

²⁶ REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. p.66-68.

²⁷ Questiona-se na doutrina a possibilidade de as empresas públicas e sociedades de economia mista firmarem o TAC. Argumentos prós e contra podem ser encontrados in: REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. p. 69-74.

²⁸ REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 3p. 82.

²⁹ REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. p. 89-90.

As conseqüências do compromisso de ajustamento de conduta são as seguintes: a) de regra, impede a propositura da ação civil pública, seja pelo órgão público que o assina, seja pelos demais entes, haja vista a falta de interesse de agir; b) não enseja a exclusão da demais responsabilidades ambientais (administrativa e penal), excluindo-se apenas a civil; c) produz efeitos entre as partes.³⁰

O TAC, que visa corrigir as degradações ou afastar o risco de danos aos bens de natureza ambiental, essenciais à sadia qualidade de vida, é considerado o mais efetivo instrumento de composição de dano ao meio ambientes.

Há um relativo consenso em torno do fato de que as especificidades do TAC, como instrumento de atuação, resultam em vantagens significativas em relação à sentença judicial oriunda de uma ACP. Primeiro, porque evita a burocratização do processo judicial, e, depois, porque o TAC é mais flexível, haja vista ser construído a partir de negociações com técnicos e amparado por universidades e instituições de saúde e meio ambiente, o que permite a adoção de soluções técnicas criativas em relação a contextos específicos. Entretanto, o TAC não passou por um efetivo processo de normatização.³¹

Embora as obrigações de fazer e não fazer constituam a maioria das cláusulas estabelecidas em termos de ajustamento de conduta ambiental, é possível estabelecer obrigações de dar coisa certa. É possível se falar em substituição obrigação de fazer em obrigação de não fazer (LF 8.078/90, art. 84, par. 5º.).

Por fim, após estas considerações em torno do PAC, é possível dizer que o compromisso de ajustamento de conduta que obtenha por meio de suas cláusulas o efetivo resguardo do meio ambiente "cumpra o mais importante dos princípios constitucionais do Direito Ambiental, qual seja, o princípio da prevenção."³²

³⁰ REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. p. 91-92.

³¹ VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia**. Disponível em: < http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf> Acessado em 26 set. 2010, p. 6.

³² REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. p. 101.

Bodnar ao analisar os princípios da precaução e da prevenção, assegura que enquanto o nosso ordenamento jurídico não tiver efetivamente construído em torno da proteção do meio ambiente, cabem aos operadores do direito a importante tarefa de

“[...] com a maximização da força otimizadora dos princípios, imprimir a força transformadora e promocional aos institutos materiais e processuais para que a relação entre o homem e a natureza se desenvolva de maneira mais sustentável. Só assim estar-se-á contribuindo para a consolidação de uma nova ética ambiental e com o projeto de civilização mais conseqüente para as gerações vindouras.”³³

Com isso, importante o papel desempenhado pelo membro do Ministério Público em torno dos Termos de Ajustamento de Conduta, visto que em consonância com o princípio maior da prevenção do dano ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o Meio Ambiente sofre as conseqüências impostas pelo desenvolvimento da sociedade, na medida em que a produção, tanto de bens e serviços, causa estragos no meio ambiente, e a proteção dos recursos naturais deve ter atenção dos governos, no sentido de preservá-los.

Certo que não se pode privar a sociedade dos avanços econômicos, que buscar a melhoria das condições sócio econômicas dos indivíduos, porém, deve existir o equilíbrio entre as ações econômicas e as agressões ao meio ambiente, sob pena de rápida deteriorização do mesmo.

Desta maneira é que a fiscalização do Ministério Público, através de inquéritos, e de sua atuação principalmente a partir do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), são de suma importância para que seja garantido este equilíbrio, pois

³³ BODNAR, Zenildo. A concretização jurisdicional dos princípios ambientais. In.: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA, Rafael Santos de. (coords.). **Direito Ambiental Contemporâneo: prevenção e precaução**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 48.

urgem atitudes de preservação, sendo necessárias medidas preventivas, pois em se tratando de Meio Ambiente, por vezes as penalidades aplicadas aos infratores após longa discussão judicial, não são suficientes para reparação do dano causado.

As gerações futuras precisam também dispor dos recursos naturais, e cabe a todas as gerações cuidar para que não estes se degradem a ponto de não poder se recuperar o que foi agredido.

Cabe sempre lembrar e ressaltar que os recursos naturais são finitos, sendo que desta forma, a não preservação dos mesmos poderá levar não só a extinção destes, mas também de toda a sociedade, e isto demonstra claramente a importância da participação dos provedores da justiça na proteção do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

AKAQUI, Fernando Reverendo Vida. **Compromisso de ajustamento de conduta ambiental**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 24-25.

ALVARENGA, Paulo. **O inquérito civil e a proteção ambiental**. São Paulo: BH, 2001.

BODNAR, Zenildo. A concretização jurisdicional dos princípios ambientais. In.: PES, João Hélio Ferreira; OLIVEIRA, Rafael Santos de. (coords.). **Direito Ambiental Contemporâneo: prevenção e precaução**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 32-49.

GOMES, Luís Roberto. **O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

GAVA, Anir; CENI, Ines Querubina. A participação do ministério público na resolução do conflito ambiental extrajudicial. Revista Eletrônica Direito e Política, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.5, n.3, 3º quadrimestre de 2010. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Notas sobre o compromisso de ajustamento de conduta.** In: BENJAMIN, Antonio Herman (Org.). *Congresso Internacional de Direito Ambiental.* São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

_____. **Introdução ao Ministério Público.** Saraiva, São Paulo, Brasil, 1997.

MILARÉ, Edis. **Ação Civil Pública:** Lei 7.347/85 – Reminiscências e Reflexões após dez anos de aplicação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

REVERENDO, Fernando; AKAOUI, Vidal. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental.** 3. ed. rev. e atual. – São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez. **As resoluções de conflito ambiental: da retórica da justiça para a retórica da eficácia.** Disponível em: <
http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/20_8_2009_3_18_36.pdf>
Acessado em 26 set. 2010

VIGLIAR, José Marcelo Meneses e MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto [coords.]. **Ministério Público: Democracia.** São Paulo: Atlas, 1999.