

**Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP**  
**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito**

**Processual Civil**

**Meire Rogéria Ferreira Alves Kingeski**

**COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA - INSTRUMENTO EFETIVO DE  
DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

**Brasília-DF**

**2008**

**Meire Rogéria Ferreira Alves Kingeski**

**COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA - INSTRUMENTO EFETIVO DE  
DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Processual Civil, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Orientadores: Prof. Arnaldo Camanho

Prof<sup>a</sup>. Inês Porto

**Brasília-DF**

**2008**

**Meire Rogéria Ferreira Alves Kingeski**

**COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE  
CONDUTA - INSTRUMENTO EFETIVO DE  
DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Processual Civil, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP

Aprovado pelos membros da banca examinadora em \_\_\_\_\_, com menção \_\_\_\_\_, ( \_\_\_\_\_ ).

Banca Examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

## RESUMO

Este trabalho de pesquisa bibliográfica tem por objetivo abordar o compromisso de ajustamento de conduta como instrumento extrajudicial de tutela ambiental. Pretende-se analisar a efetividade do instrumento na proteção do direito fundamental ao meio ambiente, avaliando a sua eficiência na prevenção e reparação do dano ambiental. Discorre a pesquisa sobre os contornos do compromisso de ajustamento de conduta: origem do instituto, natureza jurídica, objeto, órgãos legitimados para tomá-lo, limites de discricionariedade e seu conteúdo. Expõe esse trabalho os princípios que informam a tutela do patrimônio ambiental, e sua observância na formalização do compromisso. Aborda as obrigações que podem ser ajustadas na busca da preservação do meio ambiente, analisando a hierarquia entre as formas de reparação. Destaca também o papel do preceito cominatório no instrumento de compromisso e a possibilidade de execução do título na esfera judicial, em caso de descumprimento das obrigações ajustadas pelo compromissário.

Palavras-chave: Meio Ambiente. Direito Fundamental. Proteção. Compromisso de Ajustamento de Conduta. Solução Extrajudicial de Conflitos. Efetividade. Tutela Ambiental. Princípios. Prevenção. Degradação Ambiental. Reparação Integral. Formas de Reparação. Hierarquia. Cominação de Multa. Executividade do título.

## RÉSUMÉ

Ce travail de recherche bibliographique a l'objectif d'aborder l'engagement d'ajustement de comportement comme un instrument extrajudiciaire de la tutelle environnemental. Il se prétend analyser l'efficacité d'instrument dans la protection du droit fondamental a l'environnement, en évaluant son efficacité dans la prévention e réparation des dommages environnementaux. Cette étude c'est une réflexion sur les contours de l'engagement d'ajustement de comportement: l'origine d'institut, la nature juridique, l'objet, les personnes qui sont légitimés pour faire l'ajustement, le limite discrionnaire et son contenu. Ce travail expose les principes qu'informent la tutelle du patrimoine environnemental, e le respect de celui-là dans la formation d'ajustement. Cette dissertation aborde les obligations qui peuvent être ajustées pour atteindre la conservation d'environnement, en analysant la hiérarchie entre les formes de réparation. Il détache aussi l'importance de la règle comminatoire dans l'instrument d'engagement et la possibilité d'exécution du titre dans la sphère judiciaire, pour assurer l'accomplissement des obligations ajustées.

Les mots-clés: Environnement. Droit Fondamental. Protection. L'Engagement d'Ajustement de Comportement. Solution Extrajudiciaire de Conflits. Efficacité. Tutelle Environnemental. Principes. Prévention. Dommages Environnementaux. Réparation Intégrale. Formes de Réparation. Hiérarchie. Sanction Comminatoire. Tittre Exécutif.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Arnaldo Camanho, pelos valiosos ensinamentos jurídicos em sala de aula.

À Professora Inês Porto, pela colaboração na realização desta monografia.

Ao meu marido, pelo apoio incessante.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CAC – compromisso de ajustamento de conduta

CC – Código Civil (Lei n. 10.406/2002)

CDC – Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90)

CF – Constituição Federal

CPC – Código de Processo Civil (Lei n. 5.869/73)

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90)

FDD – Fundo de Defesa de Direitos Difusos

LACP – Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85)

LAP – Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/65)

MP – Ministério Público

ONU – Organização das Nações Unidas

PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Estudo de Impacto Ambiental

SEMA – Secretaria do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

TAC – termo de ajustamento de conduta

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS	11
1.1 Análise histórica da evolução dos direitos fundamentais	11
2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS	17
2.1 Características dos direitos difusos	17
2.2 Características dos direitos coletivos <i>stricto sensu</i>	18
2.3 Características dos direitos individuais homogêneos	18
3. OS CONTORNOS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	20
3.1 Origem do instituto	20
3.2 Objeto do compromisso de ajustamento de conduta	20
3.3 Natureza jurídica do compromisso	21
3.4 Legitimidade para firmar o compromisso	23
3.5 Necessidade de revisão do compromisso pelo Conselho Superior do Ministério Público	23
4. O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO EFETIVO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE	26
4.1 O meio ambiente como direito fundamental	26
4.2 Princípios que informam o direito ao meio ambiente	31
4.3 A importância do compromisso de ajustamento de conduta na defesa do meio ambiente	39
4.4 As formas de reparação do dano ao meio ambiente	41
4.4.1 Indenização pecuniária	43
4.5. Espécies de obrigações ajustadas no compromisso de ajustamento de conduta	44
4.5.1 Obrigação de não fazer	44
4.5.2 Obrigação de fazer	45
4.5.3 Obrigação de dar coisa certa	45
4.6 A importância da cominação no compromisso de ajustamento de conduta	46
4.7 A importância da reversão das indenizações previstas no CAC para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos	47

4.8 A execução do compromisso de ajustamento de conduta ambiental	49
4.9 Responsabilidade dos legitimados para tomar o compromisso	51
4.10 A mutabilidade do compromisso de ajustamento de conduta ambiental	52
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	

## INTRODUÇÃO

A Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra na segunda metade do século XVIII, sucedida por avanços tecnológicos e científicos, deflagrou profunda e radical mudança na estrutura da sociedade e, por consequência, na atuação do Estado em resposta aos interesses e necessidades da coletividade.

A visão individualista que marcou o Estado liberal pós Revolução Industrial teve que, aos poucos, ceder lugar à proteção dos interesses coletivos, dos interesses sociais, dos direitos humanos. Assim, surge o Estado social na busca da realização concreta dos direitos humanos, realizando os ideais de igualdade e fraternidade disseminados no século anterior, através da Declaração dos Direitos Humanos (1789).

Em razão das atrocidades cometidas no século XX, após a deflagração de duas guerras mundiais, chegou-se à percepção de que era preciso internacionalizar os direitos humanos, rompendo os limites territoriais dos Estados, na busca de um sentido real e objetivo de liberdade, como forma de garantir a existência do gênero humano.

Nesse contexto, surgem os direitos transindividuais como valores de realização do princípio da solidariedade. Entre os direitos transindividuais, o meio ambiente é o bem que ganhou maior relevo e importância, para garantia da qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

A questão ambiental, dia após dia, ganha espaço nas preocupações de todas as sociedades e na agenda internacional. Deixou de ser uma discussão idealista, para tornar-se uma questão econômica e política.

As recentes pesquisas relatando o desequilíbrio ecológico e a possibilidade de escassez de determinados recursos naturais de inegável importância para a humanidade, suscitam inúmeras discussões, sob diferentes variáveis, impondo urgente mudança de comportamento na defesa árdua do meio ambiente.

No regramento jurídico interno, a Constituição Federal de 1988 não descuidou da tutela ambiental, elevando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. O espírito protecionista do constituinte dedicou ao tema um capítulo na Carta Política, elencando os princípios que devem ser obrigatoriamente observados na tutela ambiental, inclusive, pelo legislador ordinário.

O legislador infraconstitucional, por sua vez, no anseio de obter solução mais célere para os conflitos de massa, introduziu no ordenamento jurídico pátrio importante instrumento de proteção dos direitos transindividuais, denominado compromisso de ajustamento de conduta (CAC) ou termo de ajustamento de conduta (TAC).

O objetivo deste trabalho é analisar o compromisso de ajustamento de conduta como instrumento efetivo de proteção do meio ambiente, avaliando a operabilidade e o alcance deste instrumento como forma de obter a integral reparação do dano ambiental.

Propõe-se discorrer sobre o conceito e o objeto do instituto, suas origens, a natureza jurídica, os órgãos públicos que podem tomá-lo e o papel do Ministério Público na sua elaboração e execução.

Busca-se identificar o compromisso como instrumento apto para tutelar o patrimônio ambiental, em detrimento das ações judiciais, que tendem a ser mais demoradas em face do assoberbamento do Judiciário.

Cuida o estudo de um exame detalhado dos contornos do compromisso, das espécies de obrigações que podem ser ajustadas para a defesa do meio ambiente e concretização da reparação integral do dano ambiental verificado. Destaca-se o atributo de título executivo extrajudicial conferido ao instituto pela lei, permitindo a tutela satisfativa em Juízo, na hipótese de descumprimento das obrigações pactuadas pelo compromissário.

Em síntese, pretende este trabalho discutir e analisar, de forma clara e objetiva, a efetividade do compromisso na tutela preventiva e reparatória do meio ambiente.

## 1. A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Constituem os direitos fundamentais um sistema de valores, apoiado num consenso geral, expressamente reconhecido pelo Estado constituído, e que se destinam à proteção da dignidade da pessoa humana.

Os direitos fundamentais nascem e evoluem de acordo com a evolução da sociedade. Não se trata, pois, de valores estáticos, mas de uma classe variável, que se modifica em compasso com as transformações históricas, culturais e políticas das civilizações.

Estão os direitos fundamentais em constante transformação e evolução, na medida em que a sociedade também segue esse caminho. Essa constante evolução encontra justificação nos interesses e necessidades dos cidadãos e nos poderes constituídos do Estado de um dado momento histórico e político.

É inegável que a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação, produzem expressivas mudanças na organização da vida humana e das relações sociais, criando condições favoráveis para o surgimento de novos interesses e necessidades e, portanto, novas demandas de liberdade e de poderes.

É o que destaca Bobbio,<sup>1</sup>

(...) os direitos do homem, por mais fundamental que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas.

Há, pois, uma clara correlação entre a evolução dos direitos fundamentais e a transformação do Estado constituído no decorrer da história humana.

### 1.1. Análise histórica da evolução dos direitos fundamentais

Norberto Bobbio<sup>2</sup> classifica os direitos fundamentais em quatro gerações: primeira, segunda, terceira e quarta gerações.

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. p. 5.

<sup>2</sup> *Id. ibid.* p. 06.

Os direitos de primeira geração traduzem os direitos individuais tradicionais, que consistem em liberdades civis e políticas. As primeiras – liberdades civis - constituem obrigações negativas, que implicam na abstenção de determinados comportamento pelo Estado. As segundas – liberdades políticas – representam a autonomia, a participação no poder político.

Os direitos de primeira geração ganharam ênfase na era moderna, como reação aos Estados absolutistas que marcaram a Europa no século XVI e XVII, especialmente sob o regime monárquico, onde o governante, o Rei, concentrava em suas mão as três funções estatais, legislativa, executiva e judiciária.

Em oposição ao regime totalitário dos monarcas, o pensamento iluminista, fundado na razão, em contraposição à doutrina espiritual da Igreja, passou a fomentar e disseminar a idéia do direito à liberdade, à propriedade, à segurança e à resistência à opressão.

Os direitos de primeira geração representam direitos intangíveis dos indivíduos que, como direitos naturais, precedem o próprio Estado, tendo por escopo a limitação da atividade estatal prepotente e arbitrária.

Os direitos de primeira geração ganharam relevo com a afirmação da doutrina liberalista, que fundamentou o Estado liberal nos séculos XVII e XVIII, sucessor do Estado absolutista, influenciado pelos ideais da Revolução Francesa, e pelo pensamento iluminista de Montesquieu, Voltaire e Rousseau.<sup>3</sup>

A Declaração dos Direitos do Homem de 1789, resultante da Revolução Francesa, antecedida pelo *Bill of Rights* da Inglaterra, de 1689, pela Declaração de independência dos Estados Unidos da América, de 1776 e pela Constituição Americana de 1787, foram importantes documentos de afirmação do Estado liberal e das liberdades públicas.<sup>4</sup>

Os direitos de liberdade que, num primeiro momento, destinavam-se a limitar o poder do Estado e a reservar para o indivíduo e para os grupos particulares, uma esfera de liberdade em relação ao Estado; num segundo momento, afirmaram os direitos políticos, como concepção da liberdade não apenas negativamente, mas positivamente, como autonomia, proporcionando a participação cada vez mais ampla, generalizada e freqüente dos membros da comunidade no poder político.

<sup>3</sup> SAHID, Maluf. *Teoria geral do estado*. p. 123/126.

<sup>4</sup> SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*. p. 56/60.

Contudo, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra em 1770 e difundida para outros países, assim como o desenvolvimento do Capitalismo, fundado na doutrina econômica de Adam Smith - segundo a qual, cada qual teria sua fortuna de acordo com os seus méritos e empreendimentos pessoais -, modificaram profundamente a realidade social de todos os países, desencadeando, como resultado da concepção individualista consagrada pelo Estado liberal, um verdadeiro e inaceitável desequilíbrio social.

É o que destaca Sahid Maluf,<sup>5</sup>

A revolução industrial apresentara ao mundo um novo tipo de homem até então desconhecido: o operário de fábrica. O aparecimento das máquinas produziu o desemprego em massa. Cada nova máquina introduzida na organização industrial jogava à rua centenas de milhares de empregados. O trabalho humano passa a ser negociado como mercadoria, sujeito à lei da oferta e da procura. O operário se vê compelido a aceitar salários ínfimos e a trabalhar quinze ou mais horas por dia para ganhar o mínimo necessário à sua subsistência. A mulher deixa o lar e procura no trabalho das fábricas um reforço ao salário insuficiente do marido. As crianças não podem freqüentar as escolas e são atiradas ao trabalho impróprio, prejudicial à sua formação física e moral, na luta pela subsistência que o pai não pode prover. E, assim, o liberalismo trazia mais no seu bojo, inconscientemente, a desintegração da família.

Em menos de meio século, tudo o que o liberalismo havia prometido ao povo redundou em conquistas e privilégios das classes economicamente dominantes.

A desigualdade social revelou que os indivíduos eram economicamente desiguais, e que para se alcançar o justo objetivo de igualizá-los no plano jurídico, seria necessário que fossem tratados desigualmente. Ou seja, não bastava que o Estado proclamasse o direito de liberdade, era preciso que se proporcionasse aos cidadãos a possibilidade de serem verdadeiramente livres.

Em 1891, a Igreja Romana, através da encíclica *Rerum Novarum*, do Papa Leão XIII, propôs medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio social, tais como: fixação de um salário mínimo compatível com a dignidade humana, limitação das horas de trabalho, regulamentação do trabalho da mulher e dos menores, amparo à gestação e à maternidade, direito de férias, indenização por acidentes, amparo à velhice, assistência nos casos de doenças, organização da previdência social etc.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> *Teoria geral do estado*. p. 130.

<sup>6</sup> SILVA, Paulo Napoleão da Silva. *Curso de direito constitucional*. p. 59/60.

Assim, alertado pelo valioso documento religioso, o Estado liberal passou a editar normas cogentes de ordem pública, e de caráter irrenunciável, especialmente no campo do Direito do Trabalho, do Direito Tributário e do Direito Privado, inclusive do Direito de Família, com o objetivo de atenuar a exploração desmedida e desumana do capitalismo.

Após a Primeira Guerra Mundial, no início do século XX, restou ainda mais claro que era preciso rever a concepção individualista ditada pela era capitalista, apoiada na mentalidade da exploração do homem pelo homem.

Nesse contexto, surgem os direitos sociais, chamados de direitos de segunda geração, correspondentes ao direito ao trabalho, à educação e à saúde, tendo por objetivo realizar maior igualdade entre os indivíduos, mediante prestações positivas do Estado.

Anota Bobbio<sup>7</sup> que, com o reconhecimento dos direitos sociais, surgiram, ao lado do homem abstrato, novos personagens como sujeitos de direito, personagens antes desconhecidos nas Declarações dos direitos de liberdade: a mulher, a criança, o velho, o doente, etc. Destaca ainda que a proteção dos direitos sociais demandou uma intervenção ativa do Estado na efetiva organização dos serviços públicos, de onde nasceu uma nova forma de Estado, o Estado social.

O Estado social contrapôs-se ao individualismo e à neutralidade do Estado liberal, através da afirmação dos direitos sociais, culturais e econômicos – direitos de segunda geração -, que, inicialmente positivados na Alemanha, através da Constituição de Weimar (1919), tinham por objetivo realizar materialmente o preceito da igualdade, diante de uma sociedade marcada por novos valores e anseios, após a Primeira Guerra Mundial.

Com os direitos sociais, chamados de direitos de segunda geração, emergiu a consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo, era criar os pressupostos fáticos ao pleno exercício da liberdade, na concretização dos valores sociais, ultrapassando a ordem subjetiva, para ganhar dimensão objetiva. Assim, o Estado assumiu o dever de assegurar a igualdade de forma concreta, não meramente formal, exercendo papel ativo e efetivador dos direitos humanos.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), diante dos extermínios em massa praticados na primeira metade do século XX, inclusive com o uso de

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. p. 72.

bombas atômicas, sobreveio a preocupação de proteger a humanidade da própria humanidade, como reação à lamentável constatação da capacidade de autodestruição do homem.

Diante da possibilidade de extinção da humanidade, surgiu a necessidade de proteger os interesses não do indivíduo, ou de um grupo, ou de um Estado, mas sim, do gênero humano, através da restauração do respeito à dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, surgem os chamados direitos de terceira geração, como realizadores dos valores de solidariedade e fraternidade.

Os direitos de terceira geração representam uma visão supranacional dos direitos, abrangendo os direitos difusos de toda a humanidade. Cuidam de temas referentes à paz, ao desenvolvimento, à comunicação, ao patrimônio comum da humanidade e, especialmente, ao meio ambiente.

Esclarece Bobbio<sup>8</sup> que o mais importante dos direitos de terceira geração é o “reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

A propósito, destaca Pedro Lenza,<sup>9</sup>

A partir dos anos setenta, passa a se verificar, em âmbito internacional, um grande movimento na busca da proteção ao meio ambiente (apenas invocando esse exemplo de bem difuso para ilustrar o presente raciocínio), destacando-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada de 5 a 16 de julho de 1972, em Estocolmo; a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, de 1º a 12 de junho de 1992, conhecida como a ECO-92, Rio-92, ou Cúpula da Terra e, posteriormente, a Conferência “Rio+10” (Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável), em Joanesburgo, África do Sul, de 26 de agosto a 4 de setembro de 2002 – a terceira conferência mundial promovida pela Organização das Nações Unidas para discutir os desafios ambientais do planeta.

Observa-se, pois, que a preocupação com os direitos transindividuais, especialmente com a proteção ao meio ambiente, assumiu, a partir da segunda metade do século XX, uma amplitude transnacional.

Os direitos de terceira geração, qualificados como transindividuais, transpõem o subjetivismo individual, para afirmar o caráter coletivo e universal dos direitos.

---

<sup>8</sup> BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. p. 6.

<sup>9</sup> *Teoria geral da ação civil pública*. p. 34.

Norberto Bobbio<sup>10</sup> fala ainda em uma quarta geração de direitos, especificando-os como sendo aqueles decorrentes de pesquisa biológica, que permite a manipulação do patrimônio genético de cada indivíduo.

Paulo Bonavides,<sup>11</sup> por seu turno, qualifica os direitos de quarta geração como o direito à democracia, à informação, ao pluralismo, direitos que decorrem da globalização econômica e cultural.

O fato é que essa nova concepção de universalidade dos direitos humanos, bem acentuou Bonavides<sup>12</sup>, restou positivada na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, aprovada pela Resolução n. 217 (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas que, embora de caráter programático, não deixou de encartar os valores e princípios sobre os quais se assentam os direitos das três gerações aqui discorridos.

Destaca ainda Bonavides<sup>13</sup> que a nova universalidade de direitos procura concretizar e positivar os direitos da tríplice geração na titularidade de um indivíduo que, antes de ser o homem deste ou daquele país, de uma sociedade desenvolvida ou subdesenvolvida, é pela sua condição de pessoa um ente qualificado por sua pertinência ao gênero humano, objeto daquela universalidade.

---

<sup>10</sup> *A era dos direitos*. p. 6.

<sup>11</sup> *Curso de direito constitucional*. p. 571/572.

<sup>12</sup> *Id. ibid.* p. 573.

<sup>13</sup> *Id. ibid.* p. 574.

## 2. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS

Os direitos transindividuais, denominados de direitos de terceira geração, ultrapassam a esfera individual do ser humano, pois são concebidos para a proteção da coletividade, dos grupos, e assumem feição difusa, coletiva, ou individual homogênea.

### 2.1 Características dos direitos difusos

Os direitos difusos são aqueles marcados pela transindividualidade real, indeterminação dos seus sujeitos, indisponibilidade e indivisibilidade ampla, unindo os sujeitos por um vínculo meramente factual, decorrente de uma circunstância ou situação de fato, onde não se identifica qualquer relação jurídica-base comum entre os titulares do direito.<sup>14</sup> Nesses termos, a satisfação ou lesão de determinado bem difuso implica, necessariamente, a satisfação ou lesão de toda uma coletividade (todos que estiveram envolvidos naquela situação fática).

A indivisibilidade dos direitos difusos é ampla e absoluta, na medida em que não se consegue determinar os seus sujeitos e, portanto, não se pode falar em partição de algo que pertence a todos indistintamente, ou melhor, não se pode dividir algo que pertence a pessoas indefinidas.

A proteção ao meio ambiente é um típico exemplo de direito difuso, compartilhado por um número indeterminável de pessoas, que não pode ser quantificado ou dividido entre os membros da coletividade.

A propósito, apresenta Pedro Lenza<sup>15</sup> como um bom exemplo de lesão a direito difuso a poluição das águas de um determinado rio que atravessa uma cidade, promovendo dano a todos que dependem daquele bem, direta ou indiretamente, sejam os moradores ribeirinhos, ou até os que se alimentarem dos peixes daquele ecossistema, ou mesmo os que ali se banharem, ou até os moradores da cidade seguinte onde o rio passar.

---

<sup>14</sup> LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. p. 68/75.

<sup>15</sup> *Id. ibid.* p. 75.

## 2.2 Características dos direitos coletivos *stricto sensu*

Os direitos coletivos, chamados de coletivos *stricto sensu*, são aqueles também marcados pela transindividualidade real, mas cuja titularidade pode ser determinada ou determinável, por ser atribuída a um grupo, categoria ou classe de pessoas, ligadas entre si com a parte contrária por uma relação jurídica-base.<sup>16</sup>

A relação jurídica-base que liga o grupo de pessoas titulares do direito coletivo deve ser verificada antes da lesão, ou seja, o vínculo deve preceder a lesão constatada.

Nos direitos coletivos a indivisibilidade é verificada no âmbito interno, ou seja, dentre os membros do grupo, categoria ou classe de pessoas. Assim, o bem ou interesse coletivo não pode ser partilhado internamente entre as pessoas ligadas por uma relação jurídica-base, ou por um vínculo jurídico.

Tem-se como exemplo de direito coletivo, a pretensão de obter a nulidade de uma cláusula ilegal de um contrato de adesão, no âmbito das relações de consumo, pois, nessa hipótese, o grupo atingido estará ligado por uma relação jurídica comum, que é a relação jurídica contratual.

## 2.3 Características dos direitos individuais homogêneos

Os direitos individuais homogêneos não são na essência transindividuais. A transindividualidade conferida aos direitos individuais homogêneos no direito positivo brasileiro é legal, ou seja, resultou de determinação constante do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/90), que os inseriu no grupo de direitos coletivos *latu sensu*.

Os direitos individuais homogêneos singularizam-se pela determinabilidade dos sujeitos e divisibilidade do objeto, porque podem ser atribuídos a cada um dos indivíduos, de maneira bem distinta, tendo origem em uma mesma situação fática.<sup>17</sup>

Não existe qualquer vínculo jurídico ou relação jurídica-base ligando os seus sujeitos, sendo a conexão resultante apenas de uma origem comum, ou seja, decorre da homogeneidade entre os direitos dos diversos titulares de pretensões

<sup>16</sup> LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. p. 68/75.

<sup>17</sup> *Id. ibid.* p. 76.

individuais, nascidos em consequência da própria lesão ou ameaça de lesão ao direito.

É a hipótese do consumo de um produto nocivo à saúde, adquirido por vários consumidores de diferentes regiões. Ou seja, o dano tem origem comum, mas as pretensões podem ser individualizadas, efetivando-se a prestação jurisdicional de maneira correlacionada ao dano particular de cada vítima.

### **3. OS CONTORNOS DO COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

#### **3.1 Origem do instituto**

O compromisso de ajustamento de conduta foi inicialmente instituído no Direito brasileiro pela Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para defesa de interesses individuais ou coletivos, ligados à proteção da infância e da juventude.

Contudo, antes da sua previsão no ECA, o parágrafo único do art. 55 da Lei n. 7.244/84 (Lei dos Juizados das Pequenas Causas) já dispunha sobre o importante papel do Ministério Público na composição de conflitos, por meio de acordos celebrados com a sua intermediação, prevendo que,

O acordo extrajudicial, de qualquer natureza ou valor, poderá ser homologado, no juízo competente, independentemente de termo, valendo a sentença como título executivo judicial.

Parágrafo único: Valerá como título executivo extrajudicial o acordo celebrado pelas partes, por instrumento escrito, referendado pelo órgão do Ministério Público.

A Lei n. 7.244/84 foi posteriormente revogada pela Lei n. 9.099/95 (que instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais), mas a possibilidade de o Ministério Público referendar acordos extrajudiciais foi mantida através do parágrafo único do art. 57 desta lei.

Após o ECA, seguiu-se a Lei n. 8.078/90 que instituiu o Código de Defesa do Consumidor e introduziu, através do seu art. 113, o §6º ao art. 5º da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85), dispondo que,

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

#### **3.2 Objeto do compromisso de ajustamento de conduta**

O objeto do compromisso de ajustamento de conduta é a defesa dos direitos transindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos -. O órgão legitimado pode tomar o compromisso de qualquer causador de dano a direitos transindividuais, seja este pessoa física, jurídica ou mesmo o Poder Público.

O objetivo do compromisso é readequar a conduta do causador ou potencial causador de dano ao ordenamento jurídico, a fim de afastar o risco de dano, e/ou recompor aqueles já ocorridos. Desse modo, o órgão tomador tem o dever de ajustar no compromisso todas as medidas necessárias ao efetivo e integral resguardo do direito metaindividual tutelado.

### 3.3 Natureza jurídica do compromisso

O compromisso de ajustamento de conduta é meio extrajudicial de solução de conflitos, que se materializa através de um ato administrativo firmado entre o órgão legitimado para tomá-lo e o causador da lesão aos direitos metaindividuais, no qual este último se compromete a ajustar sua conduta às exigências legais.

Muito se tem discutido se o compromisso teria os contornos do instituto da transação, previsto no direito civil. A doutrina majoritária, contudo, já firmou entendimento de que não se pode emprestar ao compromisso a natureza jurídica de transação, na acepção ditada pela lei civil; porque nesta se permite concessões mútuas para solução de um litígio, conquanto no compromisso não se admite concessão acerca do núcleo do direito material tutelado, que deve ser preservado em sua integralidade, somente admitindo flexibilização quanto a pontos tangenciais e periféricos relativos ao cumprimento da obrigação ajustada, tais como, tempo, modo, lugar, etc. Nesse sentido se posicionam Rodolfo Camargo Mancuso, Hugo Nigro Mazzilli, Édis Milaré e Fernando Reverendo Vidal Akaoui, entre outros.

Desta feita, não pode o compromisso ser admitido como espécie de transação, nos termos que esse instituto é concebido no direito civil, porque o órgão tomador do compromisso não tem autorização legal para renunciar ao direito material discutido, tampouco para dispensar o compromissário do cumprimento da lei.

Segundo ainda Mazzilli,<sup>18</sup> o ajustamento de conduta é “precipuaemente, uma obrigação de fazer ou não fazer (adequação de conduta às exigências da lei)”.

Esclarece o mesmo autor que,<sup>19</sup>

<sup>18</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. p. 374.

<sup>19</sup> *Id. ibid.* p. 366/367.

É, pois, o compromisso de ajustamento de conduta um ato administrativo negocial por meio do qual só o causador do dano se compromete; o órgão público que o toma, a nada se compromete, exceto, implicitamente, a não propor ação de conhecimento para pedir aquilo que já está reconhecido no título. Mas mesmo isto não é verdadeira concessão, porque, ainda que o órgão público a nada quisesse obrigar-se, e assim propusesse a ação de conhecimento, vê-la-ia trancada por carência, pois lhe faleceria interesse processual em formular um pedido de conhecimento, se já tem o título executivo.

Se o compromisso de ajustamento de conduta versar apenas sobre a adequação da conduta do causador do dano às exigências legais, mas omitir multa cominatória, mesmo assim passa a ensejar a execução por obrigação de fazer ou não fazer.

Observa José Carvalho Santos citado por Mancuso,<sup>20</sup>

O compromisso reconhece uma situação de ilegalidade oriunda da vulneração de interesse difuso ou coletivo e que, por esse motivo, não há outra alternativa, senão a de restaurar totalmente a legalidade, fazendo cessar por inteiro a conduta ofensiva.

MILARÉ et al.<sup>21</sup> destacam que através do compromisso de ajustamento de conduta, o interessado formaliza espontaneamente sua intenção de adequar sua conduta às exigências legais ou de reparar integralmente o dano por ele causado; de modo que só há discricionariedade quanto à forma de cumprimento das obrigações ajustadas (condições de modo, tempo, lugar, etc.), observadas as peculiaridades do caso concreto, e tendo sempre em conta o interesse público.

É o que também afirma Fernando Grella Vieira citado por Milaré et al.,<sup>22</sup> ao sustentar que o compromisso,

(...) substitui a fase de conhecimento do processo judicial, pois deve refletir o mesmo conteúdo esperado na prestação jurisdicional caso houvesse a ação e fosse ela procedente, desfrutando, da mesma forma, de eficácia executiva. Daí ser possível identificar que a fixação da obrigação no compromisso envolve atividade vinculada, reservando-se certo grau de discricionariedade apenas quanto aos critérios de adimplemento a serem cumpridos pelo causador do dano.

No campo do direito ambiental, o campo de discricionariedade relativo ao cumprimento da obrigação é ainda mais restrito, porque se deve observar sempre a hierarquia das formas de reparação ambiental, que serão adiante pormenorizadas, preservando ao máximo o patrimônio ambiental.

<sup>20</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública*. p. 246.

<sup>21</sup> MILARÉ, Édis et al. *O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa dos direitos difusos: relação de instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei nº 7.347/1985*. p. 13.

<sup>22</sup> *Id. ibid.* p.12.

### 3.4 Legitimidade para firmar o compromisso

Além do Ministério Público, os entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal -, e as pessoas jurídicas de direito público - autarquias e fundações públicas-, também estão legitimados a firmar compromisso de ajustamento de conduta.

Com relação às empresas públicas e às sociedades de economia mista, por serem pessoas jurídicas de direito privado, diverge a doutrina se também teriam legitimidade para tomar o compromisso. Aqueles que se posicionam em sentido negativo, como José dos Santos Carvalho Filho, justificam a ilegitimidades daqueles entes para tomar o compromisso no fato de se submeterem ao regime de direito privado, conforme previsão do art. 173, inciso II da CF.

Perfilho, contudo, do entendimento de Hugo Nigro Mazzilli, Rodolfo de Camargo Mancuso, Edis Milaré e Fernando Reverendo Vidal Akaoui, os quais entendem que as empresas públicas e as sociedades de economia mista, quando prestadoras de serviços públicos, ou seja, desempenharem atividade na defesa de interesse público, detêm legitimidade para tomar o compromisso em defesa dos direitos transindividuais.

A propósito, em São Paulo, a Cetesb – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental de São Paulo, sociedade de economia mista, tem firmado inúmeros compromissos de ajustamento de conduta com indústrias situadas no Estado de São Paulo, visando corrigir situações ambientais irregulares e nocivas ao meio ambiente, sem que haja qualquer questionamento acerca da sua legitimidade.<sup>23</sup>

Por outro lado, o compromisso tomado por órgão não legitimado, será nulo e, portanto, sem validade. Outrossim, quando o compromisso for firmado por colegitimado que não o Ministério Público, deve por este ser ratificado, na qualidade de fiscal da lei.

### 3.5 Necessidade de revisão do compromisso pelo Conselho Superior do Ministério Público

---

<sup>23</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. p. 78.

Muito se discute acerca da necessidade de o compromisso de ajustamento firmado pelo Ministério Público ser homologado pelo Conselho Superior daquela instituição, como condição de eficácia do título.

Salienta Vidal Akaoui,<sup>24</sup>

(...) para muitos, o termo de compromisso de ajustamento de conduta por parte do investigado somente ganharia eficácia após a homologação de que trata o §4º do art. 9º da LF 7.347/1985 (*a contrario sensu*), posicionamento que, para outros, ofenderia a *mens legis*. Ainda, uma terceira corrente admite a possibilidade de regulamentação da norma acima mencionada por meio das leis orgânicas dos Ministérios Públicos ou dos regimentos internos dos Conselhos Superiores. Avaliemos cada uma dessas posições, pesando suas vantagens e desvantagens.

A corrente doutrinária que se posiciona pela necessidade da homologação do compromisso pelo Conselho Superior, fundamenta-se no art. 9º, *caput* e seus parágrafos, da LACP, que impõe para a hipótese de arquivamento do inquérito civil a obrigatória revisão pelo Conselho Superior do Ministério Público, o qual poderá negar a homologação do arquivamento, designando outro órgão da instituição para ajuizar a competente ação civil pública. Desse modo, como o compromisso muitas vezes importará na extinção do inquérito civil e, por conseqüência, no esvaziamento da ação civil pública que seria proposta, porquanto este é o objeto do instituto, solucionar o conflito extrajudicialmente, entende-se que na hipótese de compromisso firmado pelo Ministério Público é também necessária a homologação pelo Conselho Superior da instituição, para que o instrumento tenha eficácia.

Para Fernando Grella Vieira,<sup>25</sup>

(...) é viável a fixação de regras que imponham a necessidade de prévia homologação do órgão superior para eficácia da transação, sem que se possa argüir, no caso, conflito com a LF 7347/1985, uma vez que se trata de definição e limites de atribuições dos órgãos da Instituição.

Para os opositores desse entendimento, a LACP não impõe a necessidade de submissão do compromisso à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público, razão pela qual tal exigência não poderia ser adotada em contrariedade ao espírito da lei. Argumenta-se ainda que a necessidade de homologação termina por engessar a efetividade do instituto, porque após sua formalização, a homologação

<sup>24</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. p. 79.

<sup>25</sup> *A transação na esfera da tutela dos interesses difusos e coletivos: compromisso de ajustamento de conduta*. p. 243.

poderia demorar muito tempo, em razão dos trâmites burocráticos, o que prejudicaria a pronta efetividade do instrumento na tutela do bem objetivado.

Tenho, contudo, que a necessidade de homologação do compromisso firmado pelo Ministério Público pelo Conselho Superior daquela instituição, confere, sem dúvida, maior efetividade ao instrumento, na medida em que aquele órgão poderá averiguar se os termos do compromisso realizam com plenitude a defesa do direito transindividual em discussão.

Por outro lado, entendo que a homologação não deve ser interpretada como condição suspensiva do instrumento, mas como condição resolutiva. Isto porque é inegável que a homologação poderá, em alguns casos, demorar muito em razão dos trâmites burocráticos, de modo que, admitindo-se a homologação como condição suspensiva, os efeitos do compromisso firmado ficariam suspensos até a homologação, o que ensejaria efeitos negativos especialmente na tutela do direito ambiental, onde o decurso do tempo pode agravar irremediavelmente o dano.

Agora, sendo a homologação admitida como condição resolutiva, a demora em nada prejudicará a eficácia do instituto, porque o compromisso surtirá efeitos desde a sua formalização e, não promovendo o Conselho a sua homologação, o compromisso estaria resolvido, cessando sua eficácia. Logo, é muito mais razoável admitir a homologação como condição resolutiva, pois em nada prejudicará a eficácia do instituto. É o que defende Fernando Reverendo Vidal Akaoui.

## 4. O COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA COMO INSTRUMENTO EFETIVO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

### 4.1 O meio ambiente como direito fundamental

Antes da Revolução Industrial, embora as atividades humanas transformassem o meio ambiente, o impacto ambiental não era tão expressivo. Os recursos naturais eram utilizados de forma compatível com sua capacidade de renovação. Havia um equilíbrio entre a exploração do meio ambiente pelo homem e a preservação deste mesmo meio ambiente.

Com a Revolução Industrial, o advento da sociedade moderna e do desenvolvimento tecnológico e científico, o equilíbrio antes verificado, foi sendo alterado. O impacto ambiental das atividades humanas passou a ser vertiginosamente constatado, em intensidade e extensão. Passou-se a utilizar grande quantidade de recursos naturais, sem nenhuma preocupação com o esgotamento dos recursos não renováveis ou com a capacidade limitada de regeneração dos recursos renováveis. Além disso, o meio ambiente passou a ser depósito de substâncias sintéticas resistentes à degradação natural, em prejuízo dos ecossistemas.

A partir dos anos setenta, desenvolveram-se vários movimentos políticos dirigidos às causas ambientais. Em 1972, durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suécia, produziu-se a Declaração de Estocolmo, revelando a preocupação e o compromisso dos países com a preservação da natureza e dos recursos naturais, sem que isso representasse óbice ao desenvolvimento econômico dos países.<sup>26</sup>

A proposta da Declaração de Estocolmo foi definitivamente consagrada na Conferência das Nações Unidas, sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em 1992, no Rio de Janeiro, onde mais uma vez discutiu-se acerca do chamado desenvolvimento sustentável.<sup>27</sup>

De acordo com o relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, o desenvolvimento sustentável é aquele que "atende as

---

<sup>26</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*, p. 1126.

<sup>27</sup> *Id. ibid.* p. 1144.

necessidades do presente, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas".<sup>28</sup>

No Brasil, o meio ambiente tem *status* de direito fundamental. A constitucionalização do ambiente no ordenamento jurídico do Estado brasileiro, encontra justificção a partir das normas inseridas no art. 225 da Constituição,

Art. 225 - 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.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II – preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III – definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – 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;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

§2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Anotam José Afonso da Silva, Alexandre de Moraes, Pedro Lenza e Paulo Branco, que os direitos fundamentais assegurados na Constituição Federal não se limitam ao rol de direitos e garantias previstos no título que trata dos direitos fundamentais, abrangendo outros difusamente previstos no texto constitucional, decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, bem como ainda direitos previstos em tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

<sup>28</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Fundamentos do direito ambiental no Brasil*. p. 174.

O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um mandamento constitucional dirigido ao legislador, ao administrador e a toda coletividade. Deve ser protegido não apenas pelas organizações sociais e instituições estatais, pois cada indivíduo tem sua parcela de responsabilidade na preservação dos recursos e ecossistemas naturais.

Qualificado no texto constitucional como bem de uso comum do povo, o meio ambiente integra o conjunto de bens que se destinam à utilização geral pelos indivíduos. Nessa categoria de bens não está presente o sentido técnico de propriedade, tal como é conhecido esse instituto no Direito. Aqui prevalece a destinação pública do bem, no sentido de sua utilização efetiva pela coletividade.

O Supremo Tribunal Federal reconhece o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como verdadeiro “direito fundamental”, e destaca que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política, traduzem a consagração constitucional no sistema de direito positivo brasileiro de “uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas”, inserindo-o no âmbito dos “direitos de terceira geração”, de “titularidade coletiva” e “difusa”, e qualifica-o como “valores fundamentais indisponíveis”.<sup>29</sup>

A definição de meio ambiente está expressa no art. 3º, I, da Lei n. 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que o define como, “o conjunto de condições, leis, influências e interações, de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

O conceito do meio ambiente disciplinado na Lei n. 6983/81 tem contornos bastante abrangentes, incorporando tanto o meio ambiente natural, quanto o cultural e, ainda, o urbano (ou artificial).

Tem-se por meio ambiente natural ou físico todos os bens naturais, como o solo, a atmosfera, a água, a flora, enfim, qualquer forma de vida.<sup>30</sup> O meio ambiente cultural engloba toda forma de interação do homem ao ambiente, como o urbanismo, o zoneamento, o paisagismo, os monumentos históricos, assim como os demais bens e valores artísticos, estéticos, turísticos, paisagísticos, históricos, arqueológicos, etc.<sup>31</sup> Já o meio ambiente urbano ou artificial, acentua Édis Milaré, é

<sup>29</sup> STF. ADI-MC 3540/DF. DJ 03.02.2006, p. 00014

<sup>30</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. p. 204.

<sup>31</sup> *Id. ibid.* p. 253.

constituído pelo espaço urbano construído, incluindo os equipamentos públicos, tais como, ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral, etc.<sup>32</sup>

O meio ambiente cultural engloba também o meio ambiente do trabalho, ultrapassando os limites das questões ecológicas do local do trabalho, para alcançar questões ligadas ao desatendimento das exigências da legislação trabalhista que envolvem saúde, segurança, higiene e bem-estar das condições de trabalho (equipamentos de segurança e proteção, intervalos de descanso, irregularidades ou explorações de mão-de-obra de detentos, revistas abusivas ou vexatórias em empregados, trabalho escravo, etc.).<sup>33</sup>

Portanto, tudo que diga respeito ao equilíbrio ecológico e se relacione com a qualidade de vida é questão afeta ao meio ambiente.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é ao mesmo tempo individual e coletivo, pois interessa a toda a humanidade, incluindo-se entre os chamados "direitos de solidariedade", tendo por fundamento a preservação da vida e da dignidade das pessoas.

Anota Gavião Filho<sup>34</sup> que o direito fundamental ao ambiente tem caráter duplo, configurando, ao mesmo tempo, um direito subjetivo e um elemento de ordem objetiva. Na qualidade de direito subjetivo confere a qualquer indivíduo o direito de se insurgir contra qualquer ato lesivo ao meio ambiente. A propósito, o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, legitima qualquer cidadão a promover ação popular para anular ato lesivo ao meio ambiente em todas as suas formas. Como elemento de ordem objetiva, qualifica-se como as incumbências a cargo do Estado, que se destinam a assegurar a toda coletividade a realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Destaca ainda o mesmo autor<sup>35</sup> que a concepção do meio ambiente como direito fundamental, impõe ao Poder Público a formulação e concretização de uma política séria voltada à proteção do patrimônio ambiental, em todas as suas formas, mediante ações positivas e normativas. As ações positivas se realizam com prestações materiais, conquanto as ações normativas, através da formulação de normas jurídicas que tenham por conteúdo a preservação ambiental.

---

<sup>32</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. p. 271/277.

<sup>33</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. p. 145 e 241/242.

<sup>34</sup> FILHO, Anízio Pires Gavião. *Direito fundamental ao ambiente*. p. 39.

<sup>35</sup> *Id. ibid.* p. 43/52.

A competência legislativa e a política administrativa ambiental são orientadas conforme o modelo federativo brasileiro, repartindo-se entre as entidades federativas formadas pela União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Desse modo, além da disciplina constante da Constituição Federal, as Constituições dos Estados também albergam normas de proteção do meio ambiente, assim como as Leis Orgânicas dos Municípios, de acordo com o interesse local.

## 4.2 Princípios que informam o direito ao meio ambiente

Segundo Valery Mirra,<sup>36</sup> os princípios que informam a Política Nacional do Meio Ambiente servem de critério para a exata compreensão de todas as normas ambientais que compõem o sistema jurídico-ambiental. A observância desses princípios é obrigatória não só para o Poder Público como para os particulares.

No sistema jurídico brasileiro, os princípios são extraídos de todo o regramento jurídico acerca do direito ambiental, seja da Constituição Federal, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6938/81), das Constituições dos Estados, das legislações esparsas sobre temas setoriais, tais como a Lei de Proteção à Fauna (Lei n. 5197/67), o Código Florestal (Lei n. 4771/65), a Lei dos Crimes Ambientais (Lei n. 9605/98), a Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9433/97), a Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei n. 9795/99), dentre outros. Extraem-se também princípios dos documentos elaborados durante as conferências internacionais realizadas pelas Nações Unidas sobre o meio ambiente, das quais o Estado brasileiro participou, notadamente da Declaração de Estocolmo, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas na Suécia, em 1972, da Declaração do Rio de Janeiro e da Agenda 21, aprovadas durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Dentre os princípios que informam o direito ao meio ambiente cabe destacar:

1) **princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental** – o meio ambiente como direito fundamental compõe a classe dos direitos de terceira geração, e constitui espécie de extensão do direito à vida e à existência saudável. É o reconhecimento do direito à vida digna em um meio

---

<sup>36</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Fundamentos do direito ambiental no Brasil*. p. 181.

ambiente de qualidade, não apenas para as gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

Anota Trindade,<sup>37</sup>

O caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas, além disso, encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida.

2) **princípios da precaução e da prevenção** – há divergência doutrinária acerca da diferenciação entre um e outro termo. Para alguns os dois termos apresentam sentidos semelhantes, o que possibilita o uso indiscriminado de um e outro termo. Mas para outros há diferença semântica, pois, enquanto no contexto da prevenção, há uma pré-concepção do risco, ou seja, trabalha-se com o risco certo, na precaução, trabalha-se com risco incerto, porque não existe o prévio conhecimento. Não obstante a diferença semântica, por serem princípios intimamente ligados, devem ser tratados em conjunto.

A precaução e a prevenção atuam na ação antecipatória à ocorrência do dano ambiental. Ou seja, estes princípios impõem que sejam tomadas pelo Poder Público, como também por toda a coletividade, medidas ambientais preventivas e inibitórias de atividades potencialmente e/ou lesivas ao meio ambiente. Na hipótese de dano já concretizado, o princípio da prevenção impõe que sejam tomadas medidas para cessar o dano ou minorar os seus efeitos.

Os princípios da precaução e da prevenção estão diretamente ligados à atuação preventiva, e são corolários da política de defesa do meio ambiente, porque em matéria ambiental é primordialmente necessário antecipar-se ao dano, na medida em que, muitas vezes, a degradação do meio ambiente torna-se irreversível, impossibilitando o retorno ao *status quo ante*.

A Conferência das Nações Unidas realizada no Rio de Janeiro (1992) inseriu o princípio da precaução em seu documento final, disciplinando que este princípio deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades, e quando “houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas

---

<sup>37</sup> TRINDADE, Antônio A. Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente*. p. 75.

eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental” (princípio 15), e ainda que “a avaliação do impacto ambiental, como instrumento internacional, deve ser empreendida para as atividades planejadas que possam vir a ter impacto negativo considerável sobre o meio ambiente, e que dependam de uma decisão de autoridade nacional competente” (princípio 17).<sup>38</sup>

A obrigatoriedade da avaliação prévia de impacto ambiental decorre da concretização do princípio da precaução, e encontra previsão expressa na Carta Política (art. 225, §1º, inciso IV, CF). O estudo do impacto ambiental é procedimento administrativo que tem por objeto identificar, descrever e estimar os efeitos que uma determinada obra irá causar ao ambiente e, ainda, indicar as medidas que deverão ser adotadas como forma de prevenir as conseqüências negativas que possam resultar do empreendimento a ser executado.

Cabe aqui registrar que a omissão na adoção de medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível está, inclusive, prevista na Lei n. 9605/98 (Lei dos Crimes Ambientais) como causa de majoração da pena, diante do elevado grau de reprovabilidade da conduta.

**3) princípio da participação comunitária na defesa do meio ambiente** – este princípio tem fundamento no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, e também no art. 225, *caput*, também da Carta Política, que impõe a toda coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A participação popular decorre do próprio regime democrático adotado pelo Estado brasileiro, que a contempla nos processos de criação de direito do meio ambiente, na forma prevista no art. 61, *caput*, e §2º, da Constituição Federal,<sup>39</sup> ou através da possibilidade de realização de plebiscito ou de referendo sobre leis relacionadas à defesa do meio ambiente (art. 14, I, II e III, CF).

Além da iniciativa popular na elaboração de normas ambientais, a coletividade também deve atuar na formulação e na execução de políticas ambientais, através da atuação de representantes da sociedade civil nos órgãos colegiados dotados de poderes normativos, como o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e os Conselhos Estaduais e Municipais, responsáveis pela

<sup>38</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Fundamentos do direito ambiental no Brasil*. p. 176.

<sup>39</sup> “A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

formulação de diretrizes no desenvolvimento de políticas ambientais. A iniciativa popular também pode ocorrer através da discussão dos estudos de impacto ambiental em audiências públicas, conforme prevê o art. 11, §2º, da Resolução n. 1/86 do CONAMA, que dispõe sobre os procedimentos relativos ao estudo de impacto ambiental.<sup>40</sup>

Sendo o meio ambiente um bem de uso comum do povo, não suscetível de apropriação por quem quer que seja, cada cidadão tem a possibilidade de recorrer ao Judiciário na defesa do meio ambiente, utilizando-se dos instrumentos processuais adequados para defesa dos direitos fundamentais, as chamadas ações constitucionais. Seja em nome próprio, através da ação popular, ou mediante provocação do Ministério Público, através da ação civil pública.

A realização deste princípio está intimamente relacionada à observância de outros dois pressupostos fundamentais da participação popular na defesa do meio ambiente: o direito à informação e à educação.

Portanto, as autoridades públicas competentes devem assegurar a toda coletividade o acesso adequado a informações relativas ao ambiente de que disponham, pois somente aquele que detém informação pode atuar e participar adequadamente da tomada de decisões no âmbito das questões ambientais.

O cidadão mais informado tem melhores condições de atuar sobre a sociedade, articulando de forma mais eficaz suas idéias e propósitos na defesa de seus interesses.

A propósito, o art. 11, *caput*, da Resolução 01/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, anteriormente citado, estabelece que, respeitado o sigilo industrial, o relatório de impacto ambiental deve estar acessível ao público, permanecendo cópias à disposição dos interessados. É a realização do direito à informação.

Trilhando esse caminho, a Lei n. 10650/2003, trata do acesso público a dados e informações ambientais existentes nos órgãos e entidades integrantes do

---

<sup>40</sup> "Art. 11. Respeitado o sigilo industrial, assim solicitando e demonstrando pelo interesse, o RIMA será acessível ao público. Suas cópias permanecerão à disposição dos interessados nos centros de documentação ou bibliotecas da SEMA e do órgão estadual de controle ambiental correspondente, inclusive, durante o período de análise técnica.

(...)

Parágrafo 2º . Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o órgão estadual competente, ou a SEMA ou, quando couber, o Município, determinará o prazo para conhecimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA."

SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), especialmente aquelas relativas: a) qualidade ambiental; b) políticas, planos e programas potencialmente impactantes; c) resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de recuperação de áreas degradadas; d) acidentes, situações ambientais de risco ou de emergência; e) emissões de efluentes líquidos e gasosos e geração de resíduos sólidos; f) substâncias tóxicas e perigosas; g) diversidade biológica; e h) organismos geneticamente modificados. Vale registrar que o acesso a tais informações independe da comprovação e demonstração de interesse específico, bastando a apresentação de requerimento por escrito.

Outro aspecto do direito à informação, é o direito à educação ambiental, ou seja, é necessário instruir toda a sociedade e conscientizá-la da problemática ambiental, para capacitá-la a se envolver, discutir e participar ativamente na elaboração e implementação de políticas públicas sobre o tema.

A educação ambiental é inclusive objeto da Lei n. 9795/99, que disciplina a Política Nacional de Educação Ambiental, a qual prevê que a educação ambiental deve “estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal” (art. 2º). No aspecto formal consideram-se as atividades desenvolvidas na educação escolar, em todos os graus, seja no ensino privado, seja no oficial, mediante a implantação de disciplina específica no currículo. O aspecto não-formal relaciona-se com os processos e as ações de educação fora do ambiente escolar, contribuindo para aperfeiçoar a consciência da população dos problemas ambientais, através dos diversos segmentos, como órgãos governamentais, associações de bairro, sindicatos, instituições religiosas, associações empresariais, grupos políticos, entidades ambientalistas, centros de esportes, lazer e cultura, etc.

4) **princípio da natureza pública da proteção ambiental** – o direito fundamental ao meio ambiente não decorre de uma prerrogativa privada, mas sim da “fruição em comum e solidária do mesmo ambiente com todos os seus bens”.<sup>41</sup>

Sendo o meio ambiente patrimônio público, bem de uso comum do povo, a tutela do meio ambiente tem caráter indisponível, por ter natureza pública. Sempre que houver dúvida acerca da norma a ser aplicada na defesa do meio ambiente,

---

<sup>41</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Fundamentos do direito ambiental no Brasil*. p. 176.

privilegia-se o princípio *in dubio, pro ambiente*, ou seja, deve-se aplicar a norma que melhor favoreça a coletividade.

É o que, a propósito, justifica a impossibilidade de se transigir acerca dos interesses na defesa do ambiente, pois não há disponibilidade, mas um dever a ser cumprido pelo Poder Público e pela coletividade.

5) **princípio da solidariedade intergeracional** – A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972), preocupada com o esgotamento dos recursos naturais, preconiza que esse recursos naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante políticas sérias de planejamento.<sup>42</sup> No mesmo sentido, lembra Mirra, a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) estabelece que a defesa do meio ambiente deve ser exercida para permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades das gerações atuais e futuras.<sup>43</sup>

Logo as práticas implementadas na defesa do meio ambiente devem ter por escopo assegurar um meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado não apenas para os presentes, mas também para os que no futuro precisarão igualmente de uma qualidade digna de vida.

6) **princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento** – a realização deste princípio se dá com a elaboração do estudo de impacto ambiental (EIA), que é um dos instrumentos de avaliação do impacto ambiental (AIA), prevista na Carta Política e na legislação infraconstitucional.

O estudo de impacto ambiental é um instrumento importante na defesa ambiental, pois se antecipa aos efeitos da ação humana potencialmente causadora de significativa degradação ambiental.

Esse princípio está intimamente ligado à idéia de prevenção, na medida que leva em consideração o meio ambiente antes da realização de atividades que, de algum modo, possam ter repercussão na qualidade ambiental. Prima-se pela compatibilidade entre o desenvolvimento econômico e a preservação do meio ambiente.

---

<sup>42</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Fundamentos do direito ambiental no Brasil*. p. 176.

<sup>43</sup> *Id. ibid.* p. 177.

O estudo de impacto ambiental antecede o licenciamento ambiental, levando à conclusão de que a decisão de licenciamento será fortemente condicionada aos resultados colhidos na avaliação de impacto ambiental que o precede.

7) **princípio da função socioambiental da propriedade** – embora prevista como direito fundamental, a propriedade não é um direito absoluto, de modo que, em concorrência com outros direitos, dá lugar à ponderação de valores, para atender ao interesse público que se sobrepõe ao interesse individual. Aliás, o novo Código Civil (Lei n. 10406/2002), abandonando a anterior concepção individualista da propriedade, realiza o preceito constitucional da função social da propriedade (art. 170, III, CF), ao determinar que,

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (art. 1228, §1º, CC).

Assim, a propriedade, ainda que privada, reveste-se de caráter social para atender ao bem-estar da coletividade, dentro da concepção de que o social deve orientar o individual.

8) **princípio da cooperação entre os povos** – é princípio da República Federativa do Brasil, nas relações internacionais, a “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (art. 4º, IX, CF).

A preservação do meio ambiente é questão vital para toda a humanidade, porque os efeitos da degradação ambiental não se limitam às fronteiras de um Estado, sendo de proporção global. É o que justifica a realização de acordos bilaterais e multilaterais, no âmbito do Direito Internacional, nos quais os Estados signatários se obrigam a cooperar na preservação do meio ambiente. É exemplo a Declaração sobre o Ambiente Humano de Estocolmo, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas na Suécia, em 1972 e a Declaração do Rio de Janeiro, aprovada durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

9) **princípio do poluidor-pagador** – este princípio incorpora a teoria do risco para os casos de responsabilidade na hipótese de danos causados ao meio ambiente. É o que já consagrava o art. 4º da Lei n. 6453/77 (que cuidava da responsabilidade civil e criminal por danos nucleares), restando confirmado,

posteriormente, pelo §1º, do art. 14, da Lei n. 6938/81, que incorporou a teoria do risco de forma irrestrita, total e absoluta para toda e qualquer atividade que importe na degradação do meio ambiente, obrigando o poluidor “independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Por fim, a responsabilidade civil objetiva do poluidor restou consagrada no texto constitucional de 1988 (art. 225, §3º).

Assim, a obrigação do poluidor de reparar o dano requer apenas demonstração do nexa causal entre a atividade e a lesão ao meio ambiente.

Não permite o princípio do poluidor-pagador a tolerância da degradação do meio ambiente mediante pagamento de um preço; na verdade, o que se busca primordialmente é prevenir o dano ecológico. Ou seja, não se admite o direito de poluir; ao contrário, o objetivo é reprimir a atividade poluidora.

10) **princípio do usuário-pagador** – é um princípio que complementa o do poluidor-pagador, impondo também ao usuário uma contribuição pela utilização de recursos naturais com fins econômicos.

Como os bens ambientais constituem patrimônio da coletividade, não se permite a apropriação destes bens, para serem utilizados ao bel prazer do usuário; ao contrário, impõe-se a obrigação de uma retribuição pelo seu uso, como forma de obrigar a preservação dos recursos naturais.

Destaca Édis Milaré<sup>44</sup> que o usuário de recursos naturais deve pagar os custos pelo uso direto desses recursos ou dos serviços destinados a garantir a qualidade ambiental e o equilíbrio ecológico. Para tanto, o autor cita como exemplo a exigência de pagamento pelos empreendedores privados que usam elementos naturais e usufruem do patrimônio ambiental para fins econômicos, justificando a cobrança na defesa dos recursos ambientais.

No Brasil, além do pagamento pelo uso da água, alguns outros projetos também estão sendo colocados em prática com essa finalidade. Na Bahia, no Município de Itacaré, um grupo de três hotéis paga meio salário mínimo a 20 proprietários de terras do entorno, para que mantenham suas áreas de floresta preservadas. Além disso, para receber o dinheiro, os produtores precisam aderir a práticas de produção sustentável, como a agricultura orgânica.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> *Direito do ambiente*. p. 773.

<sup>45</sup> *A natureza cobra a sua conta*. O Estado de São Paulo. p. A-27, 04.06.2006.

11) **princípio do controle do poluidor pelo Poder Público** – o Poder Público tem importante papel na defesa, preservação e restauração do meio ambiente. Para tanto, é necessário exercer vigilância ostensiva sobre as condutas individualmente consideradas, através do exercício do poder de polícia administrativo.

No exercício do poder de polícia, os órgãos públicos podem compelir o cidadão ou a pessoa jurídica à observância da preservação ambiental, impondo-lhe, inclusive, restrição a determinados direitos individuais, em nome do interesse público, com o objetivo de assegurar o bem-estar da coletividade.

Explica Paulo Afonso Leme Machado que,<sup>46</sup>

O poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/permissão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza.

Não apenas no exercício do poder de polícia esse princípio se realiza. Pode também o Poder Público, através dos órgãos competentes e legitimados, firmar compromisso de ajustamento de conduta com os agentes poluidores, para compeli-los à observância das normas ambientais, adequando suas atividades ao mandamento constitucional da preservação do meio ambiente. O compromisso de ajustamento de conduta é um importante instrumento de controle do poluidor pelo Poder Público, seja para cessar a atividade danosa ao meio ambiente, seja para realizar a reparação do dano já causado.

Com efeito, os princípios aqui enunciados consagram valores que devem ser observados na busca da preservação ambiental. E, assim como o Direito, os princípios se apresentam de forma dinâmica na busca da melhor realização da causa ambiental.

#### **4.3 A importância do compromisso de ajustamento de conduta na defesa do meio ambiente**

---

<sup>46</sup> *Direito ambiental brasileiro*. p. 309/310.

Como modalidade extrajudicial de composição de conflitos, o compromisso de ajustamento de conduta mostra-se mais vantajoso do que a espera da solução de uma demanda judicial. É inegável que se o agente poluidor demonstra interesse no ajustamento da sua conduta às normas ambientais, não se justifica a recusa do acordo, e a propositura de uma ação judicial, que muitas vezes, até o seu deslinde, poderá não ser suficiente para alcançar a completa reparação do dano.

Se uma empresa poluente manifesta vontade de adequar sua atividade ao bem-estar da coletividade, com a instalação de equipamentos necessários para cessar a poluição, não se justifica a demanda judicial quando, extrajudicialmente, pode-se alcançar o mesmo fim, através do compromisso. Ademais, constituindo o compromisso um título executivo extrajudicial, o descumprimento parcial ou total das obrigações nele assumidas, oportuniza a execução do título na Justiça, para obrigar o compromissário ao seu cumprimento.

O CAC ambiental tem como objetivo principal a cessação da atividade de risco ou, se o dano já se concretizou, a recuperação do dano já causado, por meio da fixação de obrigações e condições técnicas, que deverão ser rigorosamente cumpridas pelo infrator, de modo a cessar, adaptar, recompor, corrigir ou minimizar os efeitos negativos da atividade desenvolvida sobre o meio ambiente.

Para tanto, o conteúdo do compromisso deve obrigatoriamente observar os princípios que informam a tutela ambiental, buscando a plena preservação do meio ambiente e a integral reparação do bem lesado, sempre que possível.

Além dos princípios gerais que informam o direito ambiental, outros princípios específicos devem orientar o conteúdo e as obrigações ajustadas no compromisso: a) princípio da reparação integral do dano; b) princípio da realização de perícia transdisciplinar, quando necessária para a apuração da extensão do dano e verificação da melhor técnica a ser observada para a regeneração dos ecossistemas naturais; c) princípio da hierarquia das formas de reparação do dano ambiental – restauração natural, substituição por equivalente *in situ*, substituição por equivalente em outro local e, por último, indenização pecuniária -, e d) princípios da proporcionalidade, razoabilidade e equivalência a serem observados quando da imposição de medidas compensatórias.

#### 4.4 As formas de reparação do dano meio ambiente

O compromisso de ajustamento de conduta deve abranger a totalidade das medidas necessárias para garantir a máxima preservação e integral reparação do patrimônio ambiental. Assim, as obrigações ajustadas no compromisso deverão necessariamente pautar-se pelos princípios que informam o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, já destacados em linhas anteriores, como também deverão orientar-se pelos parâmetros que informam a reparação do dano ambiental.

Como a finalidade do CAC é a preservação do meio ambiente em todas as suas formas, seu conteúdo deve privilegiar sempre que possível a reconstituição *in natura* do meio ambiente, como forma de garantir a fruição plena do direito fundamental da pessoa humana ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Logo, as obrigações ajustadas no CAC com o agente poluidor devem abranger não apenas os prejuízos causados ao bem ou recurso ambiental afetado, como também a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso, observando-se:

- a) os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a um bem ambiental corpóreo, que estiverem no mesmo encadeamento causal (como, por exemplo, a destruição de espécimes, habitat e ecossistemas inter-relacionados com o meio imediatamente afetado); b) os denominados danos interinos, ou seja, as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; c) os danos ambientais futuros que se apresentarem como certos; d) os danos irreversíveis à qualidade ambiental; e e) os danos morais coletivos resultantes da agressão a um determinado bem ambiental.<sup>47</sup>

Somente quando a restauração natural ou a compensação ecológica não forem possíveis, é que terá lugar a compensação em dinheiro, pois é indiscutível que, por mais elevada que seja a indenização pecuniária, jamais reconstituirá de forma plena a integridade ambiental ou a qualidade do meio afetado.

**a) recuperação natural ou restauração *in situ*** – o compromisso deve velar pela recuperação plena do bem ou área degradada. O objetivo é alcançar o estado de equilíbrio dinâmico do sistema ecológico afetado, através da auto-regeneração e auto-regulação.

---

<sup>47</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano*. p. 72/73.

É o que defendem José Rubens Morato Leite et al.,<sup>48</sup>

A restauração natural se justifica, pois, o fundamento maior da responsabilização imputada ao degradador é oportunizar a regeneração natural de forma a diminuir os impactos ambientais ocasionados pelo dano à natureza considerada como macrobem, além, claro de seu caráter pedagógico.

**b) compensação ecológica** – não sendo possível a recuperação do bem degradado, seja porque tecnicamente restou comprovada sua inviabilidade, seja porque se mostra desproporcional em face do fim maior, que é a defesa ambiental, terá lugar a compensação ecológica, através da substituição por equivalente *in situ* ou em outro lugar.

Na primeira hipótese, a recuperação será feita no local do dano. É a hipótese quando, não sendo possível o reflorestamento de uma determinada área desmatada através do plantio de espécies originais, se acorda o plantio de outras espécies, desde que, verificada a viabilidade de adaptação àquela região, possam desempenhar função semelhante àquela desempenhada pela flora degradada.

De outro modo, não sendo possível a substituição pelo equivalente no local onde for verificada a degradação, pode ser ajustada a substituição por equivalente em outro lugar. Ilustram José Rubens Morato Leite et al.<sup>49</sup> o compromisso celebrado pelo Ministério Público de Santa Catarina com a empresa Habitasul Empreendimentos Imobiliários Ltda, de Florianópolis/SC, a qual era responsável pela implementação de um projeto de urbanização balneária às margens de um determinado rio. Constatada a degradação do rio por consequência do projeto de urbanização ali desenvolvido, e verificado que o restabelecimento da situação anterior era impossível, ajustou-se que a compensação ecológica se daria da seguinte forma: seria construído um lago para a captação de águas pluviais, como meio de substituir uma das finalidades do rio, qual seja a captação de águas. Neste exemplo, vê-se que a compensação foi parcial em termos qualitativo, pois apenas uma das funções do rio foi substituída. A empresa se comprometeu ainda a pagar uma indenização no valor de R\$75.000,00 (setenta e cinco mil reais), a ser repassado à Secretaria do Meio Ambiente, Migração e Habitação do Município de Palhoça, para ser investida na sede do Parque Ecológico Municipal do Manguezal que, segundo estudos, exercia influência ambiental sobre a ilha de Santa Catarina.

<sup>48</sup> MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos*. p. 336.

<sup>49</sup> *Id. ibid.* p. 217.

A substituição pelo equivalente pode ser, pois, parcial qualitativamente, quando apenas alguns dos aspectos da degradação forem substituídos, ou quantitativamente, quando a capacidade de recuperação não for integralmente reposta. O importante é que as medidas compensatórias guardem relação com a degradação causada, buscando a preservação ou conservação de bens, valores e ecossistemas assemelhados, preferencialmente na própria localidade onde ocorreu o dano.

#### 4.4.1 Indenização pecuniária

A indenização pecuniária é uma forma de compensação ecológica, ou seja, é uma forma indireta de sanar a lesão e somente terá lugar quando não for possível a qualquer das outras formas de reparação do dano ambiental, seja a natural, seja a substituição por equivalente *in situ* ou em outro lugar. A impossibilidade de que se fala é a impossibilidade técnica, não financeira ou de qualquer outra ordem.

A indenização pecuniária tem caráter estritamente subsidiário, pois o real objetivo da tutela ambiental passa longe do interesse econômico, sendo seu maior interesse a preservação do meio ambiente em favor da coletividade.

Em razão do caráter fluido e multidisciplinar do meio ambiente, a conversão da reparação do dano ambiental em valor econômico é uma tarefa bastante complexa. Isto porque, em tais hipóteses, não apenas os elementos corpóreos do ambiente degradado devem ser incorporados ao valor da indenização, mas também os valores relativos à importância desses elementos para o equilíbrio ecológico como um todo.

Esclarece Maria Leticia Paraíso citada por José Rubens Morato Leite,<sup>50</sup> que a indenização pecuniária deve ter por parâmetro: i) o valor de uso, aquele atribuído ao meio ambiente pelas pessoas que fazem uso dos recursos ambientais; ii) o valor de opção, que guarda relação com o risco da perda dos benefícios que o ambiente proporciona às presentes e futuras gerações; e iii) o valor de existência, que se relaciona com a dimensão ética que decorre de certas qualidades do meio ambiente, ainda que não possuam valor de uso atual ou futuro.

---

<sup>50</sup> MILARÉ, Édís (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos*. p. 338.

O importante na indenização pecuniária é agregar ao seu valor todo o efeito causado pela conduta lesiva, sejam os efeitos imediatos, sejam os efeitos futuros. A regra é ir além da ressarcibilidade para garantir a plena fruição do meio ambiente.

O valor da indenização deve preservar o quanto possível o caráter inibitório do ajustamento de conduta, no sentido de dissuadir o agente poluidor de reiterar em outra oportunidade na conduta lesiva. Portanto, é imprescindível que o tomador, ao firmar o compromisso de ajustamento, analise as peculiaridades do caso concreto, na busca do melhor acordo para alcançar a reparação integral do meio ambiente.

## **4.5 Espécies de obrigações ajustadas no compromisso de ajustamento de conduta**

### **4.5.1 Obrigação de não fazer**

A obrigação de não fazer, juntamente com a obrigação de fazer, são as mais comuns na tomada de compromisso de ajustamento de conduta pelos órgãos legitimados. A obrigação de não fazer consiste na cessação imediata de toda e qualquer ação ou atividade, atual ou iminente, capaz de comprometer a integridade e a qualidade ambiental.

Destaca Vidal Akaoui<sup>51</sup> que as obrigações de não fazer previstas no termo devem ter conteúdo abrangente, para evitar qualquer impacto negativo ao meio ambiente.

Ao firmar o CAC, o compromissário reconhece a prática ofensiva ao direito ambiental, obrigando-se a cessar a atividade poluidora, mediante abstenção de práticas nocivas ao meio ambiente que importem na sua degradação, como, por exemplo, interromper a exploração de recursos naturais em unidades de conservação, estancar o lançamento de efluentes industriais em um rio, etc.

Como exemplo, tem-se alguns compromissos de ajustamento de conduta firmados entre o Ministério Público do Estado de Goiás e empresas situadas no Município de Piracanjuba/GO, cuja atividade industrial destina-se ao processamento da cana de açúcar para produção de álcool combustível e outros derivados. Nesses compromissos as empresas se comprometeram a não adquirir, processar ou industrializar nos seus parques industriais, cana-de-açúcar adquirida de

<sup>51</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. p. 116/117.

fornecedores, cuja colheita tenha sido precedida de queima de palha, por reconhecerem que essa prática representa potencial impacto ao meio ambiente; e, ainda, assumiram a obrigação de não celebrar contratos de fornecimento de cana-de-açúcar, ou de arrendamento, cuja área utilizada no plantio do produto não tivesse a reserva legal averbada no Cartório de Registro de Imóveis competente.<sup>52</sup>

#### **4.5.2 Obrigação de fazer**

A obrigação de fazer constitui importante instrumento na preservação do meio ambiente, pois, nesse contexto inserem-se todas as condutas que podem ser tomadas do agente poluidor para manter e promover o equilíbrio ecológico, prevenindo a degradação ambiental, impedindo ou mitigando impactos ambientais negativos na promoção da recuperação do meio ambiente.

As obrigações de fazer ajustadas no CAC poderão assumir diversas naturezas, mas sempre perseguindo resultado eficiente na tutela do meio ambiente. É o caso da obrigação que consista na plantação de árvores em áreas de preservação permanente, ou na realização de reformas necessárias à conservação de um bem tombado, ou ainda na instalação de equipamentos técnicos que minimizem ou cessem a poluição do ar ou da água.

É certo que a imposição de obrigações de fazer muitas vezes pode não conduzir ao estado anterior à degradação, pois haverá sempre um dano marginal materializado no tempo perdido, que não poderá ser recuperado, mesmo com a reconstituição do ambiente ou com as formas de reparação ajustadas. Mas, sempre que possível, deve-se buscar a recomposição do bem ambiental, dando oportunidade à auto-regeneração e auto-recomposição dos ecossistemas.

As obrigações de fazer ajustadas no CAC são de resultado, correndo por conta e risco do compromissário a consecução e custos da sua realização, incluindo-se todas as despesas para o conhecimento do dano, inclusive aquelas relativas à avaliação da extensão do dano. Logo, quando for necessária a realização de perícia transdisciplinar para a investigação da extensão do dano e da capacidade funcional do bem ambiental lesado para se apurar a melhor forma de reparação no caso concreto, os custos dos trabalhos técnicos devem ser suportados pelo agente

---

<sup>52</sup> Disponível em: [http://www.mp.go.gov.br/nat\\_sucroalcooleiro/index.htm](http://www.mp.go.gov.br/nat_sucroalcooleiro/index.htm). Acesso em: 3.maio.2008.

degradador, mesmo nas hipóteses em que o compromissário for pessoa de direito público.

#### **4.5.3 Obrigação de dar coisa certa**

É certo que na maioria das vezes as obrigações firmadas no termo de ajustamento de conduta consistem em fazer ou não fazer, mas é possível que em situações peculiares, a obrigação consista em dar coisa certa.

É o que exemplifica Vidal Akaoui,<sup>53</sup>

Esta hipótese poderia acontecer no caso de indevidamente o ajustante ter a posse ou detenção de coisa que tenha valor ambiental coletivo, como uma imagem religiosa de inestimável valor histórico e cultural em lastimável estado de conservação, ou estar criando em cativeiro, e sem a devida autorização do Ibama, raro exemplo de animal silvestre endêmico da Mata Atlântica.

Assim, poderia o ajustamento de conduta determinar a entrega da imagem à Congregação da qual seja originária, ou a um museu de arte sacra, para que a coletividade possa ter contato com o objeto, ou na entrega do animal raro ao órgão ambiental, para reintrodução no *habitat* natural do mesmo.

Também na hipótese de desmatamento, a obrigação ajustada pode consistir na doação de mudas pelo compromissário ao Poder Público para reflorestamento da área desmatada ou de outra área. Ainda, na hipótese de derramamento de agente poluente num determinado rio, causando a poluição da água e a mortandade de peixes, o compromisso pode prever a obrigação de doar alevinos por um determinado período, para reconstituir a fauna do rio.

Assim, não se pode descartar a possibilidade, ainda que pouco freqüente, de um compromisso de ajustamento de conduta ambiental estipular uma obrigação de dar coisa certa.

#### **4.6 A importância da cominação no compromisso de ajustamento de conduta**

O compromisso deve necessariamente prever sanção para a hipótese de descumprimento das obrigações ajustadas. A previsão do preceito cominatório não é

---

<sup>53</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. p. 117/118.

uma faculdade, mas sim uma obrigação, expressamente disciplinada no §6º, art. 5º da LACP,<sup>54</sup> sob pena de nulidade do compromisso ajustado.

Geralmente o preceito cominatório constitui-se no pagamento de multa diária, mas não há óbice que, a depender do caso concreto, seja estipulada cominação de natureza diversa, como, por exemplo, a suspensão da atividade do agente poluidor ou a obrigação de restituir ao *status quo ante* o ambiente degradado.

Na hipótese de cominação de multa, a sua fixação deverá orientar-se na dimensão da importância do bem lesado ou ameaçado de lesão para a coletividade, e no poder econômico daquele que se compromete à obrigação ajustada no CAC. O objetivo é que a carga impositiva da multa atue de forma efetiva para inibir o descumprimento da obrigação pelo interessado, influenciando de modo expressivo no *animus* do compromissário, como “estímulo suficiente para que ele opte pela prestação específica, ao invés de pagar a multa diária”.<sup>55</sup>

A cominação imposta ao TAC tem natureza eminentemente inibitória, nunca compensatória, pois seu objetivo não é substituir a obrigação ajustada, que remanesce e, na hipótese de descumprimento, poderá ser executada juntamente com a obrigação principal.

A finalidade precípua da cominação de multa é o cumprimento da obrigação ajustada, daí porque jamais poderá ter valor inexpressivo, porquanto deverá ter força coercitiva para inibir o descumprimento da obrigação assumida. O ideal é que o compromisso contenha cominação para todas as obrigações assumidas pelo interessado, para reforçar o seu caráter inibitório.

#### **4.7 A importância da reversão das indenizações previstas no CAC para o Fundo de Defesa de Direitos Difusos**

A Lei n. 7347/85, ao tratar da ação civil pública e do compromisso de ajustamento de conduta, dispôs acerca da criação do Fundo de Defesa de Direitos

---

<sup>54</sup> “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.”

<sup>55</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores*. p. 268.

Difusos - FDD (art. 13),<sup>56</sup> para onde devem ser destinados os recursos provenientes de indenizações relativas à recuperação de danos causados a interesses difusos.

A Lei Federal n. 9008/95 criou o Conselho Federal de que trata o art. 13 da LACP, estabelecendo regras quanto à finalidade do Fundo, à formação de seus recursos e sua respectiva aplicação. Referida lei disciplina que o patrimônio do Fundo de Defesa de Direitos Difusos é composto por receitas provenientes das condenações judiciais decorrentes de danos irreparáveis causados a direitos coletivos ou difusos, das multas e indenizações decorrentes da violação aos interesses não individuais dos consumidores e portadores de deficiência, das multas aplicadas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo, de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiros, e de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo (§2º, art. 1º).

Cada unidade da Federação pode criar seu próprio Fundo, para onde serão revertidos os recursos obtidos com indenização em pecúnia de danos ambientais circunscritos ao seu território. Quando se tratar de bens e direitos de interesse da União, ou os que, por sua amplitude, não fiquem restritos aos territórios de apenas um dos Estados, os recursos deverão ser destinados ao Fundo Federal.

Sendo o compromisso de ajustamento de conduta um importante instrumento de defesa dos direitos difusos, as indenizações ajustadas através deste instrumento, ou as multas resultantes das cláusulas cominatórias, devem reverter em favor do Fundo, para serem "prioritariamente aplicadas na reparação específica do dano causado, sempre que tal fato for possível".<sup>57</sup>

Desse modo, os recursos provenientes de ajustamento de conduta relativos à tutela ambiental devem ser aplicados em projetos que visem a reconstituição, a reparação e a preservação do patrimônio ambiental. Nas hipóteses em que não for possível a recuperação do bem lesado, os recursos deverão ser revertidos em algum benefício ao meio ambiente, podendo ser canalizados para a reposição ou recomposição de outros bens correlatos.

---

<sup>56</sup> "Art. 13 – 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 reconstituição dos bens lesados.

Parágrafo único – Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária."

<sup>57</sup> Art. 7º, parágrafo único, Dec. 1306/1994.

Destacam Édís Milaré et al.<sup>58</sup> que o compromisso de ajustamento de conduta e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, formam um completo mecanismo de defesa ambiental por via diversa da judicial, sendo importante que estes instrumentos se relacionem e se alimentem, para garantir a eficácia do sistema instituído pela LACP.

Ocorre que, na prática, o que se tem constatado em muitos casos é que, os recursos provenientes de compromissos ajustados não são revertidos ao Fundo, mas a órgãos públicos responsáveis pela execução de políticas relativas à área do meio ambiente, ou mesmo para o fornecimento de bens e serviços ao Poder Público. A propósito, o art. 1º, §3º da Lei n. 9008/95 contém previsão no sentido de que os recursos do Fundo podem ser aplicados, dentre outras finalidades, na “modernização administrativa dos órgãos públicos” responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas do meio ambiente.

Muita cautela deve ser tomada quando se permite a aplicação dos recursos na modernização de órgãos públicos, ou mesmo no fornecimento de bens e serviços, sob pena de se permitir, por via transversa, que os recursos que deveriam ser destinados à proteção do bem lesado, sejam investidos em finalidade estranha àquela para a qual o instituto foi criado, acarretando a descaracterização do espírito que informa o sistema jurídico da tutela ambiental, e cujo objetivo é dar máxima efetividade à preservação e reconstituição do bem ambiental.

Por tal razão é que muitos doutrinadores defendem que se deve priorizar a reversão do dinheiro proveniente de compromissos ajustados ou mesmo das condenações em ações civis públicas para o FDD, como forma de privilegiar plenamente o espírito da LACP e, conseqüentemente, da tutela ambiental, possibilitando que os recursos sejam utilizados na criação de parques, áreas verdes, revegetação de mata ciliar, manutenção de viveiros de mudas e fomento de programas de educação ambiental.

---

<sup>58</sup> *Revista de direito ambiental n. 38, ano 10, 2005. p. 15.*

#### 4.8 A execução do compromisso de ajustamento de conduta ambiental

O compromisso de ajustamento de conduta constitui espécie de título executivo extrajudicial, na forma do art. 585, incisos VIII do Código de Processo Civil e, na hipótese de descumprimento das obrigações nele ajustadas, viabiliza-se a execução forçada, na forma definida na legislação processual civil.

É importante destacar que, versando o compromisso ambiental sobre direito difuso, a execução do título extrajudicial pelo órgão tomador não é uma faculdade, mas um poder-dever, por se tratar de direito indisponível. O compromisso deve gozar da máxima efetividade, de modo que, não sendo cumpridas as obrigações ajustadas pelo causador do dano, não pode o órgão tomador se furtar ao seu *mister*, devendo perseguir o cumprimento das obrigações ajustadas de qualquer forma, ainda que por meio da execução forçada.

Na hipótese de o órgão tomador do compromisso não promover a execução do título, qualquer um dos co-legitimados para a propositura da ação civil pública poderá executar o título, já que se trata de direito difuso, cujo interesse é de toda a sociedade.

A execução do compromisso com obrigação de fazer, não fazer, dar coisa certa ou pagar quantia certa, seguirá os ritos prescritos nos Capítulos II, III e IV, do Título II, do Livro II do Código de Processo Civil, que trata do processo de execução.

O objetivo da execução é obter o cumprimento das obrigações ajustadas, buscando a tutela específica constante do título ou, de outro modo, providências que assegurem o resultado prático equivalente.

Quando o compromisso de ajustamento contiver obrigação de fazer, o compromissário será citado para cumprir a obrigação no prazo estabelecido pelo Juiz, se do título já não constar o prazo para o cumprimento da obrigação.

Se a hipótese for de obrigação de não fazer, o ajustante será citado para, no prazo assinado pelo Juiz, desfazer a conduta lesiva ao meio ambiente. A obrigação de não fazer, quando descumprida, transmuda-se em obrigação fazer.

Agora se a hipótese for obrigação de dar coisa certa, então será citado para no prazo de 10 (dez) dias satisfazer a obrigação.

Na hipótese de obrigação pecuniária, seja decorrente de indenização ou da incidência de multa cominatória, a execução observará o rito próprio da execução por quantia certa, prevista na lei processual civil (arts. 646 e seguintes do CPC), citando-se o compromissário para, no prazo de 3 (três) dias, efetuar o pagamento. Se o compromisso foi tomado de pessoa jurídica de direito público, o rito da execução deverá observar as prescrições do art. 730 e seguintes do estatuto processual civil, que prevê a citação da Fazenda Pública para opor embargos no prazo de 30 (trinta) dias, observando-se o sistema de precatório previsto no art. 100 da Constituição Federal.

Se o compromisso de ajustamento não cominar multa para o caso de descumprimento, poderá o Juiz impor o pagamento de multa diária para influir no *animus* do executado a cumprir as obrigações ajustadas.

A execução do compromisso ambiental não comporta a extinção por transação ou renúncia de crédito, na forma prevista nos incisos II e III do art. 794 do CPC,<sup>59</sup> porque, tratando-se de direito difuso, prevalece a indisponibilidade do direito material.

Com efeito, o fato de o compromisso ter a natureza de título executivo extrajudicial, confere-lhe ainda maior efetividade, na medida em que, descumpridas as obrigações ajustadas, abre-se a via judicial para a execução forçada, dispensando a fase cognitiva.

#### **4.9 Responsabilidade dos legitimados para tomar o compromisso**

Os representantes das pessoas jurídicas legitimadas para tomar o compromisso podem ser responsabilizados se agirem com dolo ou culpa em sentido estrito, ao tomarem o compromisso. Os agentes públicos poderão, inclusive, responder por ato de improbidade administrativa se agirem de forma lesiva ao meio ambiente.

A propósito, a Lei de Improbidade Administrativa prevê três tipos de atos de improbidade administrativa: a) os que geram o enriquecimento ilícito do agente; b)

---

<sup>59</sup> “Art. 794 Extingue-se a execução quando:

II – o devedor obtém, por transação ou por qualquer outro meio, a remissão total da dívida;

III – o credor renunciar ao crédito.”

os que causam dano ao erário público; e c) os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

No campo da tutela ambiental é possível vislumbrar algumas dessas hipóteses – o agente público tomador do compromisso que recebe algum benefício para estabelecer cláusulas mais brandas, ou deixa de abranger no compromisso toda a extensão do dano provocado pela atividade do compromissário, ou, ainda, quando o agente negligencia de má-fé os princípios que informam o direito ambiental -.

Também cabe a responsabilização penal dos agentes públicos na formalização dos compromissos, caso a conduta se amolde a tipos penais previstos no Código Penal e na legislação ambiental.

Na hipótese de compromisso tomado pelo Ministério Público, como acontece na maioria das vezes, os seus membros não respondem pelos danos decorrentes de sua ação na formalização do ajuste, quando estiverem no exercício regular de suas funções. É o que esclarece Mazzilli apud Vidal Akaoui,<sup>60</sup> os membros do Ministério Público poderão ser responsabilizados pelo exercício irregular da função, mas não respondem quando do exercício regular de suas funções; nesta hipótese, mesmo que causem danos, só se responsabiliza o Estado.

#### **4.10 A mutabilidade do compromisso de ajustamento de conduta ambiental**

O compromisso tomado pelo órgão legitimado não se torna imutável. Ao contrário, verificando o tomador que o título não se apresenta completo e adequado para realizar integralmente a defesa do bem ambiental, deverá convocar o compromissário para tentar ajustar o compromisso às necessidades verificadas. Mesmo o compromisso firmado pelo Ministério Público, que passa pelo crivo do Conselho Superior daquela Instituição, está sujeito à posterior modificação, se necessário for para adequá-lo a melhor defesa do direito tutelado.

Por outro lado, o compromisso firmado por um dos órgãos legitimados não vincula os demais co-legitimados. Ou seja, na hipótese de o conteúdo do

---

<sup>60</sup> AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. p. 186/187.

compromisso não preservar de modo efetivo a integridade do patrimônio ambiental, não há óbice de que outro co-legitimado, a qualquer momento, exija novas obrigações do compromissário, de modo a garantir que ele ajuste plenamente sua conduta ao ordenamento jurídico vigente. Se o compromissário, após ser convocado, não manifestar seu interesse, resta ao órgão legitimado lançar mão das medidas judiciais cabíveis.

O importante é perseguir que o ajustamento de conduta se concretize como um instrumento efetivo na defesa do direito ambiental, abarcando todas as medidas necessárias para cessar o risco de dano e para promover a recuperação daquele já causado, afastando a necessidade da tutela judicial que, não muitas vezes, torna-se uma via cara, desgastante e demorada na defesa do patrimônio ambiental.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico, ao longo dos séculos, desacompanhado de consciência ambiental, e sem qualquer preocupação com o esgotamento dos recursos não renováveis e com a capacidade limitada de regeneração dos recursos renováveis, produziu uma profunda degradação ambiental em todo o mundo.

Assim, a partir dos anos setenta, passou-se a verificar, no âmbito internacional um grande movimento na busca da proteção do meio ambiente, destacando-se a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no ano de 1972 em Estocolmo, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, além da Conferência "Rio+10" (Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável), realizada na África do Sul, em 2002. O tema meio ambiente vem sendo discutido com freqüência nos encontros de líderes mundiais.

No Brasil, a consagração jurídico-constitucional do meio ambiente como direito fundamental dos cidadãos, atribuiu ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se de direito difuso, qualificado como de terceira geração e que requer efetiva tutela preventiva e reparatória.

O Direito do Ambiente funda-se sobre princípios específicos: princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; princípio da solidariedade intergeracional; princípio da natureza pública da proteção ambiental; princípio da prevenção e da precaução; princípio do controle do poluidor pelo Poder Público; princípio do poluidor-pagador; princípio da função socioambiental da propriedade; princípio da participação comunitária e princípio da cooperação entre os povos. Trata-se de valores que informam a tutela do patrimônio ambiental, e direcionam a sociedade na busca de uma relação harmônica entre o desenvolvimento econômico e a preservação dos ecossistemas e recursos naturais.

Com efeito, o compromisso de ajustamento de conduta representa um importante instrumento na realização da tutela ambiental, como instrumento alternativo de defesa dos direitos difusos, pois afasta o risco da morosidade na tramitação dos feitos judiciais, proporcionando maior celeridade à defesa do

patrimônio ambiental. É inegável que, em matéria de meio ambiente, a celeridade é uma grande aliada para a efetividade da proteção do direito lesado.

Para tanto, o conteúdo do CAC deve velar de forma ampla pela prevenção e reparação do dano ambiental. Assim, a efetividade desse instrumento depende da estrita observância do conjunto de princípios e parâmetros que informam a tutela ambiental.

É, pois, importante que, ao se firmar o compromisso com o agente degradador, seja observada a hierarquia das formas de reparação do dano ao meio ambiente, porquanto deve-se privilegiar, sempre que possível, a restauração natural do patrimônio ambiental, como forma de garantir a fruição plena do direito fundamental da pessoa humana ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Somente quando a restauração natural não for possível, é que se deve ajustar medidas de compensação ecológica, privilegiando-se, nesse caso, a substituição pelo equivalente no local do dano ou em outro lugar e, não sendo possível a implementação dessas medidas, terá lugar a indenização pecuniária.

As medidas de compensação ecológica ajustadas no compromisso, quando não for possível a restauração *in natura*, devem buscar a plena recomposição da qualidade ambiental do próprio ecossistema degradado ou do seu entorno. Já indenização pecuniária deve agregar ao seu valor todo o efeito causado pela conduta lesiva, sejam os efeitos imediatos, sejam os efeitos futuros.

Portanto, a efetividade do CAC depende diretamente do conteúdo das obrigações ajustadas com o agente poluidor, na medida em que o título que se forma tem a finalidade de suprimir a demanda judicial, representada pela ação civil pública, que seria intentada com a mesma finalidade. Assim, o conteúdo do compromisso deve primar pela máxima preservação do meio ambiente e pela integral reparação do bem lesado.

Para garantir a efetividade do compromisso, é necessário que o seu conteúdo preveja sanção para a hipótese de descumprimento das obrigações ajustadas. A propósito, o preceito cominatório não é uma faculdade, mas sim uma obrigação, expressamente disciplinada na LACP, sob pena, inclusive, de nulidade do instrumento ajustado.

Geralmente o preceito cominatório constitui-se no pagamento de multa diária, cuja fixação deverá orientar-se na dimensão da importância do bem lesado ou ameaçado de lesão para a coletividade, e no poder econômico daquele que se

compromete à obrigação ajustada no CAC. O objetivo é que a carga impositiva da multa atue de forma efetiva para inibir o descumprimento da obrigação pelo compromissário, influenciando de modo expressivo no seu *animus*, como estímulo para que ele opte pela prestação específica, ao invés de pagar a multa diária.

A cominação imposta no CAC tem natureza eminentemente inibitória, nunca compensatória, pois seu objetivo não é substituir a obrigação ajustada, que remanesce e, na hipótese de descumprimento, poderá ser executada juntamente com a obrigação secundária, a sanção.

A efetividade do compromisso também é reforçada pelo atributo de título executivo que lhe confere a LACP; de modo que, na hipótese de descumprimento das obrigações nele ajustadas, viabiliza-se a execução forçada, para satisfação da tutela específica.

Outra importante questão relativa ao compromisso, é a reversão das indenizações ajustadas no instrumento, ou da multa cominatória, em favor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos, para que esses recursos sejam primordialmente investidos na tutela do meio ambiente, garantindo a eficácia do mecanismo de defesa instituído pela LACP.

Vê-se, pois, que o compromisso de ajustamento de conduta reflete um grande avanço na composição extrajudicial de conflitos, e pode ser um instrumento hábil e eficaz na proteção do patrimônio ambiental, em reforço ao cumprimento da lei, ajudando a descongestionar a Justiça, e conferindo maior celeridade à tutela ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de ajustamento de conduta ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. (Coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BUGALHO, Nelson R. *Instrumentos de controle extraprocessual: aspectos relevantes do inquérito civil público, do compromisso de ajustamento de conduta e da recomendação em matéria de proteção do meio ambiente*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 37, ano 10, p. 97/112, jan./mar.2005.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 15. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- DIDIER JR., FREDIE; ZANETI JR., HERMES. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. 3. ed. Bahia: JusPodivm, 2002. v. 4.
- FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo; MILARÉ, Édís; MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público e a questão ambiental na Constituição*. Revista Forense, Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, v. 294, p. 157/158, 1986.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Princípios do direito processual ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- GAVIÃO FILHO, Anízio Pires. *Direito fundamental ao ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.
- LEITE, José Rubens Morato. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Método, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Teoria geral da ação civil pública*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MALUF, Sahid. *Teoria geral do estado*. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. *Aspectos polêmicos da ação civil pública*. Revista Jurídica, Rio Grande do Sul: Notadez, n. 337, ano 53, p. 9/20. nov.2005.

\_\_\_\_\_. *Compromisso de ajustamento de conduta: evolução e fragilidades: atuação do Ministério Público*. Revista Jurídica, Rio Grande do Sul: Notadez, n. 342, ano 54, p. 11/28, abr. 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MILARÉ, Édis (Coord.). *A ação civil pública após 20 anos: efetividade e desafios*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. *Ação civil pública – Lei 7.347/1985 – 15 anos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_; SETZER, Joana; CASTANHO, Renata. *O compromisso de ajustamento de conduta e o fundo de defesa dos direitos difusos: relação entre os instrumentos alternativos de defesa ambiental da Lei n. 7.347/1985*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 38, ano 10, p. 10/22, abr./jun.2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos do direito ambiental no Brasil*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo: Malheiros, v. 7, p. 170/197, 1994.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SILVA, Paulo Napoleão Nogueira da. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental constitucional*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

TRINDADE, Antônio A. Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.