



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

JÚLIA ANÓBILE DE GODOY

**O USO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO DIREITO
AMBIENTAL: A FUNÇÃO JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Assis/SP
2018**



**Fundação Educacional do Município de Assis
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis
Campus "José Santilli Sobrinho"**

JÚLIA ANÓBILE DE GODOY

**O USO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO DIREITO
AMBIENTAL: A FUNÇÃO JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e a Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

**Orientanda: Júlia Anóbile de Godoy
Orientadora: Gisele Spera Máximo**

**Assis/SP
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

O USO DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO DIREITO AMBIENTAL: A FUNÇÃO JURÍDICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

JÚLIA ANÓBILE DE GODOY

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis, como requisito do Curso de Graduação, avaliado pela seguinte comissão examinadora:

Orientador: _____
Inserir aqui o nome do orientador

Examinador: _____
Inserir aqui o nome do examinador

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu querido avô “in memoriam” cuja inspiração motivou este trabalho.

AGRADECIMENTOS

São muitas as pessoas que colaboraram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho e agradeço a todas. Agradeço em especial:

A Deus, por ter me mantido forte e ouvido minhas orações;

A minha orientadora, a Professora Gisele Spera Máximo, pela confiança, paciência e orientação segura transmitida durante o trabalho; e a todos os professores do curso de Direito pelas aulas inspiradoras;

A minha família, pela formação humana e valorosa e pelo estímulo constante, especialmente, meu filho Arthur e a meu noivo Matheus pela paciência e companheirismo.

Aos meus amigos, pois sem eles não teria compartilhado os bons e maus momentos

Aos funcionários, pelo auxílio constante e pela gentileza.

*“Só se pode alcançar um grande êxito
quando nos mantemos fiéis a nós mesmos”.*

Friedrich Nietzsche

RESUMO

Este trabalho propõe realizar um estudo descritivo da história da evolução do direito ambiental, desde sua origem. Procuramos descrever os elementos que caracterizam o pioneirismo das preocupações com o meio ambiente, por meio das Conferências Ambientais. Destacamos as principais conferências, como a Conferência de Estocolmo na Suécia, em 1972, a Conferência do Rio de Janeiro, no Brasil, em 1992 e a Conferência de Kyoto, no Japão, em 1997, considerando a importância documental para o Direito Ambiental, que as conferências representam. Do mesmo modo, abordamos os aspectos que fazem do Ministério Público um órgão legitimado e responsável pela ação civil pública, por meio do Artigo 129 da Constituição Federal de 1988, até chegarmos ao cerne do trabalho que verifica as características do Termo de Ajustamento de Conduta e sua aplicação no Direito Ambiental. Este trabalho propõe realizar um estudo descritivo da história da evolução do direito ambiental, desde sua origem, da criação do Clube de Roma e das Conferências Mundial Sobre o Homem e o Meio Ambiente. Procuramos descrever os elementos que caracterizam o pioneirismo das preocupações com o meio ambiente, por meio das Conferências Ambientais. Destacamos as principais conferências, como a Conferência de Estocolmo na Suécia, em 1972, a Conferência do Rio de Janeiro, no Brasil, em 1992 e a Conferência de Kyoto, no Japão, em 1997, considerando a importância documental para o Direito Ambiental, que as conferências representam. Verificamos a ocorrência de dois grandes desastres ambientais, o fenômeno chamado *smog*, densa fumaça tóxica que envolveu Londres, no ano de 1952, provocando a morte de milhares de pessoas e o desastre com o metal mercúrio, na Baía de Minamata, no Japão, em 1956, intoxicando milhares de pessoas, levando-as à morte. Do mesmo modo, abordamos os aspectos que fazem do Ministério Público um órgão legitimado e responsável pela ação civil pública, por meio do Artigo 129 da Constituição Federal de 1988, suas funções constitucionais, gerais e do meio ambiente, até chegarmos ao cerne do trabalho que verifica as características do Termo de Ajustamento de Conduta e sua aplicação no Direito Ambiental, por meio da descrição das diferenças entre os bens ambientais, da competência legislativa e material, da instauração do inquérito civil, da natureza jurídica, das formalidades e consequências, da propalação, da relevância do amparo ao meio ambiente, das obrigações e sanções para o inadimplemento.

Palavras-chaves: Direito Ambiental; Conferências Ambientais; Termo de Ajustamento de Conduta; Ministério Público.

ABSTRACT

This work proposes to carry out a descriptive study of the history of the evolution of environmental law, from its origin. We try to describe the elements that characterize the pioneering of environmental concerns through the Environmental Conferences. We highlight the main conferences, such as the Stockholm Conference in Sweden in 1972, the Rio de Janeiro Conference in Brazil in 1992 and the Kyoto Conference in Japan in 1997, considering the documentary importance for Environmental Law, which the conferences represent. In the same way, we approach the aspects that make the Public Prosecution Service a body that is legitimated and responsible for the public civil action, through Article 129 of the Federal Constitution of 1988, until we reach the core of the work that verifies the characteristics of the Term of Adjustment of Conduct and its application in Environmental Law. This paper proposes to carry out a descriptive study of the history of the evolution of environmental law, from its origin, the creation of the Club of Rome and the World Conferences on Man and the Environment. We try to describe the elements that characterize the pioneering of environmental concerns through the Environmental Conferences. We highlight the main conferences, such as the Stockholm Conference in Sweden in 1972, the Rio de Janeiro Conference in Brazil in 1992 and the Kyoto Conference in Japan in 1997, considering the documentary importance for Environmental Law, which the conferences represent. We verified the occurrence of two major environmental disasters, the phenomenon called smog, a dense toxic smoke that engulfed London in 1952, causing the deaths of thousands of people and the disaster with metal mercury in Minamata Bay, Japan. 1956, intoxicating thousands of people, leading them to death. Likewise, we deal with the aspects that make the Public Prosecution Service a body that is legitimized and responsible for the public civil action, through Article 129 of the Federal Constitution of 1988, its constitutional, general and environmental functions, until we reach the core of the work that verifies the characteristics of the Term of Adjustment of Conduct and its application in Environmental Law, through the description of the differences between environmental assets, legislative and material competence, the initiation of the civil investigation, legal nature, formalities and consequences, , the relevance of environmental protection, the obligations and sanctions for non-compliance.

Keywords: Environmental Law; Environmental Conferences; Conduct Adjustment Term; Public Ministry.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 GENERALIDADES	14
2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL	15
2.1.1 Conferência de Estocolmo (Suécia, 1972)	18
2.1.2 Conferência do Rio de Janeiro (Brasil, 1992)	25
2.1.3 Conferência de Kyoto (Japão, 1997)	29
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO	31
3.1 FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	31
3.2 FUNÇÕES GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO	32
3.3 FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MEIO AMBIENTE	34
4 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL	37
4.1 O BEM AMBIENTAL	37
4.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL	38
4.3 INQUÉRITO CIVIL	39
4.4 NATUREZA JURÍDICA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	40
4.5 INSTRUMENTO E FRONTEIRAS DE FINALIDADES	41
4.6 FORMALIDADES	42
4.7 CONSEQUÊNCIAS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	42
4.8 VARIABILIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA	43
4.9 DA PROPALAÇÃO	43
4.10 A RELEVÂNCIA DO AMPARO AO MEIO AMBIENTE	44
4.11 OBRIGAÇÕES	44
4.12 SANÇÃO PARA INADIMPLEMENTO	46

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....48

REFERÊNCIAS.....50

1. INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário, atualmente, está sobrecarregado de ações e não podemos discordar de que a morosidade processual na justiça pesa, quando pensamos em uma ação ambiental, pois, acreditamos que o meio ambiente não possa esperar.

Escolhemos este tema para o nosso trabalho, pois o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser uma solução, para por fim na morosidade processual, devido a sua eficiência e rapidez processual, por meio do acordo feito com o degradador e o órgão legitimado.

Em nosso trabalho, decidimos expor apenas três delas, as quais são julgadas como as mais importantes e as que possuem maior relevância documental para o Direito Ambiental mundial. Desta forma, alguns documentos avulsos foram elaborados para que auxiliassem os chefes de governo dos países participantes das conferências.

Optamos refletir sobre o papel do Ministério Público, órgão tomador do Termo de Ajustamento de Conduta, devido à atuação favorável ao meio ambiente e aos demais direitos difusos. A atuação do Ministério Público é louvável, pois trabalha a favor da população e dos seus direitos básicos.

No primeiro item, traçamos um breve panorama da evolução histórica do Homem, desde a Era Paleolítica, quando o Homem possuía estilo de vida nômade e as mudanças que ocorreram em seu modo de vida a partir do momento em que começa a ter domínio sobre o fogo e desenvolve instrumentos de caça e objetos úteis que modificam, pontualmente, a maneira de com que os homens habitavam a terra, dando-lhes autonomia e propiciando novas descobertas importantes, como a escrita, o metal e o início das negociações econômicas com o dinheiro.

Descrevemos algumas características da Revolução Industrial, que teve início no século XVIII, que tem como característica principal a mecanização da mão de obra. Apontamos os problemas causados ao meio ambiente pelo modo de produção industrial e pelo aumento populacional que gera demandas de produtos.

Com o desenvolvimento dos meios de produção em massa é deflagrada uma devastação ambiental e com as preocupações do mundo voltadas para a solução destes problemas, deu-se origem ao Clube de Roma, em 1966, fundado por Aurelio Peccei e por Alexander King, constituído por pessoas da sociedade que se reuniam para refletir sobre os

assuntos importantes como política, economia e meio ambiente. Como fruto das reuniões é publica o relatório *Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento), o qual continha questões relevantes para o desenvolvimento do ser humano, como assuntos à respeito da energia, poluição, saneamento, saúde, tecnologia, meio ambiente e crescimento populacional.

Para aprofundar as discussões no estudo aqui proposto, tecemos reflexões sobre os primeiros problemas ambientais, focalizadas nas questões que esclarecem o momento em que as atenções da sociedade se voltaram para a preocupação com o meio ambiente, dando início às primeiras reuniões e discussões, as quais foram chamadas de Conferências.

Verificamos dois importantes “desastres” ambientais que ocorreram devido à poluição causada pela produção desenfreada, descrevendo o fenômeno ocorrido na Inglaterra, em 1952, chamado *smog*, camada condensada de ar poluído que forma uma fumaça tóxica e o desastre de Minamata no Japão, ocorrido em meados de 1908, quando uma indústria química despejou seu descarte químico, o qual continha mercúrio – metal tóxico – na região da baía de Minamata, o que levou a um desastre ambiental.

Do mesmo modo, observamos a participação da Organização das Nações Unidas (ONU), e dos Estados Unidos na Conferência Mundial Sobre o Homem e o Meio Ambiente,

Destacamos as Conferências de Estocolmo, ocorrida na Suécia em 1972, demonstrando que as preocupações naquele momento elegeram os problemas ambientais como tema central das discussões. Observamos que houve um avanço, no que se refere à elaboração de pautas nas discussões da Conferência do Rio de Janeiro, sediada no Brasil em 1992.

Nesta conferência estavam presentes chefes de mais de 180 países, ONGs, entre outros, constituindo o que passou a ser chamado de Cúpula da Terra e foram discutidas algumas questões que colocaram os países subdesenvolvidos no centro das discussões e uma maneira de ajudar os países em desenvolvimento a aumentar sua expansão, com ações que promovessem um desenvolvimento sustentável e a melhora do meio ambiente, em relação à exploração dos recursos pelos países.

Enfatizamos a importância da Conferência de Kyoto, no Japão, em 1997, quando foi formulado o Protocolo de Kyoto, em que expõe a obrigação dos países, especialmente os em desenvolvimento, de reduzir a irradiação dos GEE, propondo metas de redução.

No segundo item deste trabalho, tratamos sobre as funções constitucionais do Ministério Público, ancorados no Artigo 129 da Constituição Federal de 1988.

Demonstramos a importância do Ministério Público como instituição, cuja defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais é incumbência essencial da instituição. Apontamos para o fato do Ministério Público de ser o “fiscal” do executivo, do legislativo e do judiciário, devendo zelar pelo bem-estar da população e garantir que a população tenha seus direitos preservados.

Semelhantemente, verificamos as funções gerais do ministério público, como instituição responsável pela preservação da ordem jurídica que se estende à função de promotor da defesa dos interesses ambientais em três esferas do Direito: pena, civil e administrativo.

No terceiro item exploramos as discussões sobre o Termo de Ajustamento de Conduta, T.A.C., o considerando como ponto central do nosso trabalho. Explicamos as diferenças existentes entre, bem ambiental, material e bem difuso.

Analisamos as divisões da competência de matéria ambiental em duas categorias: a competência legislativa e a competência material ou de execução, esclarecendo suas características distintivas no que se refere à capacidade de legislação dos estados brasileiros de maneira protetiva ao meio ambiente, bem como a necessidade de instauração de inquérito ante de Ação Civil Pública, o qual serve de suporte para realizar apurações administrativas e possibilitar a ação civil pública.

Observamos a natureza jurídica do Termo de Ajustamento de Conduta e as concessões feitas por meio da Lei 7.347/85, as quais atribuem amplos benefícios, em comparação a uma ação judicial comum.

Refletimos sobre as obrigações dos órgãos ministeriais e os órgãos legitimados de reunirem as demandas em uma ação civil pública para a efetiva prevenção e reparação do dano ambiental e indagamos a respeito das limitações das finalidades do Termo de Ajustamento de Conduta.

Tratamos das formalidades e consequências do Termo de Ajustamento de Conduta, bem como da sua variabilidade, propagação e relevância em amparar o meio ambiente e propiciar a rapidez exigida pela tutela ambiental. Evidenciamos o compromisso de ajustamento de conduta e sua relevância em aplicar ao ajustado da obrigação de fazer, disposta no artigo 249 do Código Civil, responsabilizando o poluidor pelo dano ao bem ambiental.

Finalizamos o trabalho, por meio da constatação de que os chefes de governo precisam pensar no meio ambiente, sendo que a não observância dessa prerrogativa fere um princípio constitucional, o de suprir a necessidade ambiental, sabendo-se que a atuação dos órgãos públicos legitimados precisa ser de forma igualitária.

2. GENERALIDADES

Antes de aprofundarmos as discussões centrais deste trabalho, acreditamos ser necessário ressaltar a necessidade de termos uma perspectiva holística daquilo que será exposto neste trabalho, ou seja, é preciso abandonar a visão antropocêntrica, que, tradicionalmente, percebe o Homem, como o centro das preocupações.

Primeiramente, acreditamos ser importante compreender as diferenças entre a visão holística e a visão antropocêntrica.

A visão holística, de acordo com o dicionário, significa totalidade e considerar o todo, levando em consideração suas inter-relações, que, em nosso caso específico, seria uma situação de colocar o homem no mesmo patamar de igualdade ao meio ambiente e considerá-lo inserido neste meio ambiente, mas não como um ser superior, aspecto de uma visão antropocêntrica, pois se levarmos em consideração que o homem faz parte da natureza e que é ele quem deve cuidar, vamos compreender as razões que nos levam a proteger o meio ambiente e a importância de toda proteção.

Antônio Silveira Ribeiro dos Santos, em seu artigo “O Direito Ambiental: sua formação e importância para a Revista dos Tribunais” afirma o seguinte (SANTOS, 2017):

[...] partindo-se de uma visão global o homem passa a ser um ente integrante da Natureza, como todos os outros (independentemente, de se questionar a sua origem, facilitando o entendimento das regras e princípios gerais que regem o Universo). Então, o ser humano estará inserido no contexto global, fazendo parte da Natureza.

2.1 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO AMBIENTAL

Iniciamos as discussões do nosso trabalho, realizando um breve panorama da história do Homem e que há mais de três mil e quinhentos anos A.C., na Idade de Pedra, precisamente, na Era Paleolítica, vivia como nômade. Ele vivia em cavernas e caçava com pedaços de madeira e pedras.

Contudo, houve grandes mudanças, quando ele descobre o fogo, que foi obtido por meio de um galho incandescente, que, após ser atingido por um raio, pega fogo. Do mesmo modo, observaram que ao friccionar duas pedras o atrito provocava faíscas, as quais serviam para atear fogo em materiais inflamáveis. Essa descoberta foi um marco para o Homem, que começa a dominar o fogo, elemento transformador de seu modo de vida.

Ao dominar o fogo, o Homem fixa moradia, se tornando sedentário, pois não tinha mais medo dos animais grandes, já que o fogo os afugentava. Sendo assim, ele não precisava mais caçar todos os dias, pois a carne, quando preparada e assada dura mais tempo. Do mesmo modo, ele descobre que, ao misturar a água com terra e colocar em contato com o fogo transforma a mistura em barro, servindo, assim, para a confecção de vasilhas para armazenamento de mantimentos. Os alimentos cozidos são mais nutritivos, havendo, então, o aumento da massa encefálica, garantindo maior raciocínio.

Por meio do fogo, o Homem se aquece, podendo, desta forma, sair de dentro das cavernas e montar uma fogueira, em volta da qual se reuniam, propiciando situações de interação com a família e outros componentes do grupo, abrindo espaço para começar uma nova comunicação, a qual, mais tarde, deu origem à fala.¹

Chama-nos a atenção que, a partir da descoberta do fogo, o homem ganha autonomia e começa a vivenciar várias descobertas importantes, como a escrita, o metal, a economia e as negociações por meio de moeda de troca, o dinheiro, até alcançar a Revolução Industrial, no século XVIII.

A Revolução Industrial teve início no século XVIII e teve como característica principal a mecanização, pois durante a Idade Média o trabalho era manual e os objetos eram confeccionados de forma artesanal, substituído pelas máquinas mecanizadas, graças ao crescimento populacional, gerando demandas por produtos e mercadorias, com o auxílio

¹<https://pt.wikipedia.org/wiki/Pr%C3%A9-hist%C3%B3ria>;
<http://gcn.net.br/noticias/214996/criancas/2013/06/a-descoberta-do-fogo-mudou-a-vida-do-homem>

financeiro da burguesia, que, sedenta por maiores lucros, une o útil ao agradável, já que a população precisava de cada vez mais produtos e as máquinas conseguiam produzir, com menos tempo e menos custos que o homem.

A Inglaterra foi pioneira nesta revolução dos meios de produção, pois era detentora de grandes reservas de carvão mineral, a principal fonte de energia para a locomotiva à vapor, meio de transporte difundido, na época, além disso, os ingleses possuíam uma reserva de minério de ferro importante, a qual se tornou a principal matéria prima desse período.

Com a Lei dos Cercamentos de Terras, em que a rainha destituía a propriedade dos grandes senhores de terras e servos, para dar espaço à criação de ovinos e aumentar a produção de lã, houve um êxodo rural, com milhares de pessoas abandonando a área rural em busca de emprego e melhores condições nas grandes cidades que se formavam.

No entanto, não havia ocupações para todos, principalmente, por causa da substituição da mão de obra humana pelas máquinas, gerando grande número de desempregados, uma das principais dificuldades dessa época. As pessoas não tinham emprego, comida, tampouco espaço e se amontoavam em moradias precárias.

Do mesmo modo, a produção teve um aumento expressivo, a fim de atender às demandas de consumo da sociedade. Até então, eles não estavam cientes das consequências que a produção desenfreada poderia acarretar.²

Essa reunião de acontecimentos de desgaste, amplificado pela evolução da tecnologia, foram os responsáveis pelas alterações que ocorreram até os dias de hoje no mundo, tais como o clima, a poluição e a extinção de algumas espécies, explicitados a seguir:

Esse desenvolvimento tecnológico trouxe condições favoráveis à erradicação de algumas epidemias, a cura de doenças, a descoberta de mecanismos de prolongamento da vida humana, alargando as fronteiras do conhecimento e, conseqüentemente, propiciou uma explosão demográfica sem parâmetros na sua história natural [...] Isso está trazendo um grande problema que é a degradação do meio ambiente, devido a uma exploração desordenada dos recursos naturais e ao acúmulo de dejetos da civilização humana que toma quase todos os espaços do globo, atingindo entre outras a hidrosfera caminhando assim para um futuro colapso.³

²<http://www.suapesquisa.com/industrial/>

³ <http://www.revistasdotribunais.com.br/maf/app/widgestshomepage/delivery/document>

Sobre a evolução histórica da sociedade, Álvaro Luiz Valery Mirra, Juiz de Direito do Foro Distrito de Pontal Comarca de Sertãozinho (SP), em seu artigo “Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil”, afirma que:

O fenômeno da poluição ambiental é antigo, já que desde o seu aparecimento na terra o homem começou a poluir a biosfera. No entanto, durante muito tempo, em razão do pequeno desenvolvimento tecnológico e da reduzida importância quantitativa da população, a poluição permaneceu em níveis com a crescente industrialização e urbanização, a partir do final do século XVIII e início do século XIX, que as emissões de substâncias de origem doméstica e industrial passaram a contaminar o ambiente, não só devido à quantidade de resíduos despejados na natureza como também à natureza artificial e sintética (inorgânica) dos poluentes. Na realidade, a atividade humana gerou resíduos sem que houvesse preocupação correspondente do homem com a capacidade do ambiente de absorvê-los e com as formas de destruição ou reciclagem das substâncias. Assim, enquanto população e poluição aumentaram ininterruptamente, o poder autodepurador do meio natural seguiu evolução inversa e vem caminhando para a saturação ou neutralização completa.⁴

Com o desenvolvimento desenfreado e a efetivação das consequências, causadas pelo meio de produção em massa, foi criado, o Clube de Roma, em 1966, cujos fundadores foram o industrialista italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King.

O Clube de Roma era constituído por um grupo de pessoas notáveis da sociedade, que se reuniam para discutir assuntos sobre política, economia internacional e, especialmente, sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Ele se tornou conhecido em 1972, quando publicaram o relatório intitulado de *The Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento), produzido por uma equipe do M.I.T (*Massachusetts Institute of Technology*, ou na tradução livre, Instituto de Tecnologia de Massachusetts), que foi contratada pelo Clube de Roma, na época comandado por Donella Meadows.

Esse relatório trazia em seu conteúdo questões de suma importância para o desenvolvimento da raça humana, por exemplo, energia, poluição, saneamento, saúde, ambiente, tecnologia e crescimento populacional. Foi o livro sobre meio ambiente mais vendido na história, com pelo menos 30 milhões de cópias vendidas e traduzido para 30 idiomas.

Para isso, o MIT utilizou-se de fórmulas matemáticas, até chegar à conclusão de que o Planeta Terra não iria aguentar, mesmo com alta tecnologia, à pressão exercida sobre os

⁴ <http://www.revistasdoTribunais.com.br/maf/app/widgetshomepage/delivery/document>

recursos naturais e energéticos e, também, com o aumento da poluição, problemas causados pelo crescimento populacional.⁵

Tendo em vista a análise realizada pelo MIT, os chefes de Estado, de diversos países, se reuniram em conferências, para melhor discussão sobre o meio ambiente e o futuro da humanidade.

2.1.1 Conferência de Estocolmo (Suécia, 1972)

Temerosos com o futuro do nosso planeta, a Organização das Nações Unidas (ONU), concomitantemente com os Estados, se reuniram e fizeram a primeira Conferência Mundial Sobre o Homem e o Meio Ambiente, com a finalidade de atenuar os problemas do relacionamento de homem e natureza a qual transcrevemos a seguir:

Em 1969, a primeira foto da Terra vista do espaço tocou o coração da humanidade com a sua beleza e simplicidade. Ver pela primeira vez este “grande mar azul” em uma imensa galáxia chamou a atenção de muitos para o fato de que vivemos em uma única Terra – um ecossistema frágil e interdependente. E a responsabilidade de proteger a saúde e o bem-estar desse ecossistema começou a surgir na consciência coletiva do mundo.⁶

A Conferência Mundial Sobre o Homem e o Meio Ambiente teve início do dia 5 de junho e seu encerramento no dia 16 de junho no ano de 1972, na capital sueca de Estocolmo.

A diferença das conferências para o Clube de Roma, é que as conferências foram iniciativa da ONU, juntamente com os Estados, em que propuseram acordos e princípios para amenizar os problemas do meio ambiente.

Quanto ao período histórico que precedeu a Conferência de Estocolmo, podemos afirmar que o mundo estava dividido em dois polos, devido à incerteza sobre ideais ocidentais e socialistas.

Enquanto os Estados Unidos se recuperava dos efeitos da Guerra do Vietnã e pensava em seus direitos civis, atuando por de protestos, a Europa estava com uma concepção mais relutante sobre um regime mais rigoroso e fechado.

⁵https://pt.wikipedia.org/wiki/Clube_de_Roma

⁶ <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

Entretanto, entre reivindicações de cunho político-econômico, surgiu também interesse em defesa do meio ambiente e observação dos malefícios que a industrialização trouxe sobre o mesmo.

Levando em consideração a Revolução Industrial, tivemos dois importantes acontecimentos que foram percebidos como “desastres” que ocorreram devido à poluição causada pela produção desenfreada.

Um deles foi o fenômeno ocorrido na Inglaterra, em 1952, chamado *smog*, que é a expressão usada para definir condensação de ar poluído nos centros industriais urbanos, o qual forma uma camada considerável de fumaça, próxima ao solo. Em inglês a palavra *smog* é a fusão dos termos *smoke* (fumaça) e *fog* (neblina).

A cidade de Londres amanheceu com uma densa fumaça sobre si. Mesmo a capital inglesa já sendo acostumada com esse tipo de fenômeno, devido seu clima frio e úmido, esse *smog* foi diferente, permanecendo por 4 dias, devido a inversão térmica, onde a camada de ar mais quente que a camada de ar fria se encontra abaixo, impossibilitando que o ar que está perto do solo suba, assim favorecendo a concentração do ar poluído próximo à superfície.

Foram em torno de 4 mil mortes identificadas, nesses dias de neblina, pois o nevoeiro dificultou o transporte, anulou solenidades esportivas e afetou a saúde dos londrinos, causando grandes transtornos.

Em 09 de dezembro de 1952, uma ventania foi capaz de levar o nevoeiro embora de Londres, mas os sinais de mortandade, devido a poluição causada pelo nevoeiro, aumentaram, com relação ao mesmo período do ano anterior. Foi então que no ano de 1956, foi aprovada uma lei regulamentadora de irradiação de poluentes no país pelo Parlamento Britânico.⁷

Outro fenômeno relevante e que antecede a Conferência de Estocolmo foi o desastre de Minamata no Japão, que aconteceu no ano de 1958. Uma indústria química de grande porte se instalou na região de Minamata, garantindo à população e à economia devastada pela Segunda Guerra Mundial emprego e uma potencialização na economia local. Mas, o que não podia ser imaginado, era que a indústria descartava seu lixo químico na baía de Minamata, contendo o metal Mercúrio, levando assim, a um desastre ambiental, em primeiro momento.

⁷<http://iag.lhys.org/141-smog.pdf>

No ano de 1953, peixes e crustáceos apareceram boiando na superfície da baía. Concomitantemente, os gatos que viviam naquela região começaram a sentir sintomas incomuns, conhecidos como “gatos dançantes”. Em humanos, as consequências de uma desorganização do sistema nervoso central, começaram a ser sentidas. Primeiramente, a desorganização do sistema nervoso central foi observada em pescadores locais e seus familiares, cujos sintomas eram descritos como a sensação de fadiga crônica e dores de cabeça, as quais poderiam levar ao dano da fala, da visão, da audição e da coordenação motora.

Até aquele momento, a “doença misteriosa” era desconhecida e ninguém sabia do que se tratava. Não demorou muito até que os mesmo sintomas começassem a ser sentidos por milhares de pessoas, mas com a progressão dos sintomas que se tornavam cada vez mais graves, com casos que evoluíam para convulsões e até mesmo para morte.

Em 1968, a doença foi diagnosticada, assim como suas causas se tornam conhecidas, apontando os sintomas como consequência do consumo de peixes infectados por mercúrio da Baía de Minamata.

Considerando que a contaminação por mercúrio é transmitida de geração em geração, atualmente, por volta de três mil pessoas sofrem com as sequelas da doença, reconhecidas, oficialmente, como mártires do desastre ambiental.

Os desastres ambientais causados pelo homem serviram de alerta para a ONU e outros Estados, dando início ao que chamamos de Conferência de Estocolmo, a qual contou com a participação e apoio de mais de cem chefes de Estados e mais de quatrocentas organizações não governamentais e governamentais.⁸

No primeiro momento, os participantes da conferência discutiram os problemas que realmente assolavam o meio ambiente, pois havia discordância, em alguns pontos, entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

Enquanto os países desenvolvidos atentavam para a preservação ambiental, os países em desenvolvimento se preocupavam com a situação precária em que se encontravam, com problemas como saneamento básico, a saúde da população, a falta de moradia para todos e sugeriam o crescimento econômico imediato, a fim de sanar as dificuldades que enfrentavam.

Desta forma, entraram em comum acordo e detectaram os problemas, como forma de exigir dos países em desenvolvimento que alcancem o desenvolvimento almejado,

⁸https://pt.wikipedia.org/wiki/Confer%C3%Aancia_de_Estocolmo

afirmando que o homem é o bem mais precioso que o meio ambiente possui, pois tem a capacidade de usá-lo em seu favor e, afirma que, para os países em desenvolvimento atingirem o patamar de igualdade com os outros já desenvolvidos, a ONU sugere programas de ajuda mútua, desejando a união entre as nações em desenvolvimento para enfrentar os problemas ambientais e atingir o desenvolvimento requerido.

Apesar dos problemas parecerem notórios, eles apenas foram constatados na Conferência, sem que nos esqueçamos de que, além do Clube de Roma, foi a primeira vez que chefes de Estado se reuniram para pensar nos problemas ambientais que assolavam o nosso planeta.

Hoje, temos mais informações sobre o assunto, na internet, na TV, no rádio, no jornal e, também, vários pesquisadores estudam os problemas do meio ambiente e, também, hoje podemos sentir concretamente as mudanças climáticas e a poluição ambiental.

Levando em consideração a exposição dos problemas, os participantes da Conferência, entraram em comum acordo e os representantes de Estados, juntamente com os representantes de instituições, formularam vinte e seis princípios, os quais serviriam para orientar a formulação de novas leis ou a reforma de leis que já existiam em cada país.

São princípios norteadores, úteis na preservação ambientais e auxilia os países, em desenvolvimento, a crescer economicamente, mas de forma que não agrida o meio ambiente.

O primeiro princípio serviu de base para o art. 225 da Constituição Federal brasileira, e afirma que o homem tem direito de ter uma sadia qualidade de vida para às presentes e futuras gerações, além de condenar as políticas que promovem a segregação e o preconceito.

Alguns princípios abordam a preservação dos recursos naturais e as preocupações, como as com o meio ambiente do trabalho e da vida marinha. Alguns princípios enfatizaram as necessidades dos países em desenvolvimento, pedindo a estabilidade dos preços de matéria prima e produtos básicos, políticas ambientais para aumentar o potencial atual e futuro e a preservação dos recursos, levando em consideração as circunstâncias e as necessidades dos países em desenvolvimento.

Apresentam uma síntese do que, no futuro, viria a ser chamado de desenvolvimento sustentável, cujo significado refere-se ao planejamento do desenvolvimento, considerando a preservação ambiental.

Alguns princípios, igualmente, condenam a prática do racismo e do colonialismo e deve ter como meio de preservação ambiental as políticas demográficas de controle populacional, respeitando os princípios fundamentais do ser humano. Eles enfatizam as questões relacionadas à utilização da ciência e da tecnologia para solucionar os problemas ambientais e sociais, bem como, a importância da educação e da informação para as atuais e futuras gerações na conscientização ambiental.

Voltado para a área da tecnológica, apontam para a necessidade de disponibilizar tecnologias aos países em desenvolvimento, cuja finalidade é a de facilitar a solução de problemas ambientais.

Um dos princípios foi separado dos outros, para levar em consideração a indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais, de responsabilidade da cooperação dos Estados, tendo ideia superficial, sobre a qual nosso trabalho está fundamentado, em que discute sobre a indenização e reparação de danos ambientais.

No último princípio, dispõe-se a importância de um acordo entre os países, para acabar com as armas de destruição em massa, reforçando a ideia de que o direito ambiental não diz respeito só ao meio ambiente, mas à qualidade de vida social também.

O Brasil participou de grande parte das reuniões de cunho internacional sobre o meio ambiente, pois é um país possuidor de recursos relevantes aos demais países, tornando-se o centro das atenções, em razão de seus vastos estoques de água potável, além de possuir a maior biodiversidade do mundo.

Na Conferência de Estocolmo, surge a preocupação sobre a capacidade do Brasil de desenvolver sua economia de forma sustentável e, também, se saberá proteger seu patrimônio.

Na época da Conferência, o Brasil passava por um momento de ditadura e de um período econômico bom e, assim como outros governos de mesmo cunho político, o Brasil se atentava para os grupos de defesa sobre as questões ambientais, pois não sabia como isso iria afetar a sua economia, já que a política seguida por esses movimentos era de tendência esquerdista.

No entanto, em países como os EUA e a Europa Ocidental, não havia repressões sobre os direitos humanos e ambientais. A opressão era sobre a segurança, a modernização e o crescimento desses países.

O Brasil ficou temeroso de que sua forma de governo, no período da Conferência, sofresse algum tipo de crítica, mas a preocupação dos países com Brasil era relacionada aos recursos ambientais. O Brasil procurou deixar evidente que os “culpados” da poluição, eram os países mais desenvolvidos, por possuírem as indústrias de grande porte, mas sem causar tanta distinção e abrir mão de sua responsabilidade para com seus recursos, concordando com o que foi proposto na Conferência.⁹

Na década de 1980, a Organização das Nações Unidas (ONU) voltou a dar destaque ao debate sobre as questões ambientais. Em 1983 foi criada a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, para um parecer sobre a Conferência de Estocolmo de 1972, após dez anos, ser chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, a qual foi indicada pela própria ONU.

Ao final, obteve-se um documento que foi intitulado “Nosso Futuro Comum ou Relatório de Brunftland”. Nesse documento, pela primeira vez, foi discutido o assunto sobre desenvolvimento sustentável, que significa “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades.”¹⁰

Durante três anos, os líderes de governo e o público em geral foram ouvidos a respeito das questões ambientais e sobre desenvolvimento, por meio de audiências, com intuito de publicar o documento.

As audiências foram feitas em países desenvolvidos e em países em desenvolvimento, propiciando a troca de ideias sobre assuntos como agricultura, silvicultura, água, energia, transferência de tecnologias e desenvolvimento sustentável em geral, sendo permitido a cada representante dos países manifestarem suas opiniões sobre os assuntos de forma mais real, pois estavam vivendo nesse contexto.

O documento pertence a algumas iniciativas que antecedem a Agenda 21. Essas iniciativas criticam a forma de desenvolvimento utilizado por países industrializados e replicados pelos países em desenvolvimento, os quais usam de forma generosa os recursos naturais e não leva em consideração a capacidade de exploração dos ecossistemas.

⁹ http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12292

¹⁰ <http://www.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>

O Relatório faz uma crítica à relação incompatível entre o desenvolvimento sustentável e a forma de produção e os padrões de consumo, sendo que essa crítica fez com que se evidenciasse a carência de uma nova conexão entre o ser humano e o meio ambiente.

A ideia de desenvolvimento sustentável, para os países desenvolvidos, pode parecer uma forma de estagnação econômica. O Relatório Brundtland mostra que o desenvolvimento sustentável concilia demandas ambientais e sociais. Algumas ideias, arrojadas naquela época, foram destacadas no documento, como o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, demonstrando estar apreensivo com a velocidade com que as alterações climáticas estavam ultrapassando o que os cientistas previam e ultrapassou, também, a capacidade de analisar ou de sugerir soluções da população.

Sendo assim, o Relatório de Brundtland trouxe uma lista de ações a serem realizadas pelos Estados, para a promoção do desenvolvimento sustentável. Entre as ações constava limitar o crescimento da população, garantir recursos como água, alimentos e energia em longo prazo, preservar a biodiversidade e ecossistemas, diminuir o consumo de energia e desenvolver tecnologias com fontes renováveis, aumentar a produção em países não industrializados com tecnologias ecológicas, controlar a urbanização desordenada e atender às necessidades básicas da população, como saúde, educação e moradia.

Algumas metas foram estabelecidas, em nível internacional, usando as instituições multilaterais diversas como agentes. As medidas internacionais tomadas tratam sobre adotar estratégias de desenvolvimento sustentável junto às instituições e órgãos de financiamento, proteção de ecossistemas supranacionais como oceano, Antártica, entre outros, banir as guerras e implantar um programa de desenvolvimento sustentável pela ONU.

Para auxiliar os países na implantação de programas de desenvolvimento sustentável o relatório indicou algumas medidas, entre elas encontram-se estipulados o uso de novos materiais de construção, redistribuição das zonas residenciais e industriais, aproveitamento do consumo de fontes de energias alternativas, como a energia solar e eólica, incentivo de reciclagem de materiais, consumo racional de água e alimentos e a redução de uso de produtos químicos prejudiciais à saúde, como expomos a seguir:

Fica muito claro, nessa nova visão das relações homem-meio ambiente, que não existe apenas um limite mínimo para o bem-estar da sociedade; há também um limite máximo para a utilização dos recursos naturais, de modo que sejam preservados.¹¹

2.1.2 Conferência do Rio de Janeiro (Brasil, 1992)

Após vinte anos da Conferência de Estocolmo, aconteceu a mais importante e mais divulgada Conferência sobre o meio ambiente, que ocorreu no Brasil, no Rio de Janeiro, entre 3 e 14 de junho no ano de 1992. Reuniram-se cerca de 180 chefes de Estado e de governo e também ONGs do mundo todo.¹²

A Conferência foi dividida em dois grupos, enquanto os líderes de governo, os chefes de Estado e as delegações oficiais dos países, se reuniam no Riocentro com a chamada Cúpula da Terra, as ONGs e os movimentos sociais se juntaram no Aterro do Flamengo que foi intitulado de Fórum Global.

Na Cúpula da Terra, foram discutidas questões mais diplomáticas, como a superpopulação, e discussões sobre as dificuldades que os países tinham com o desenvolvimento sustentável, principalmente os países menos desenvolvidos. Nos países desenvolvidos, a preocupação era de descobrir uma maneira de expandir, de forma sustentável e uma forma de ajudar os países em desenvolvimento a aumentar sua expansão.

No Riocentro, foram aprovados cinco documentos oficiais, sendo eles: a Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Convenção-Quadro sobre Mudança Climática, a Convenção sobre a Biodiversidade, a Declaração das Florestas e a Agenda 21.

A Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foi uma forma de reforçar aquilo que já havia sido acordado sobre desenvolvimento e meio ambiente em Estocolmo-72, como a criação de políticas demográficas em regiões com crescimento populacional que afeta o meio ambiente, que, igualmente, versa sobre educação e informação para jovens e adultos, principalmente, os mais vulneráveis, a fim de garantir uma base bem informada para o melhoramento do meio ambiente, a troca de tecnologias entre os países

¹¹<http://www.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>

¹²<https://oglobo.globo.com/economia/rio20/0-que-foi-rio-92-4981033>

em desenvolvimento e os já desenvolvidos, o direito soberano que os Estados tem de explorar seus recursos e a responsabilidade de indenização às vítimas de poluição e outros desastres ambientais.

Os princípios dispõem, também, sobre a importância de se desenvolver, com os olhos voltados para as futuras gerações, cientes de que para alcançar o avanço deverá ter de forma indispensável à proteção ambiental, o dever de cooperar com a erradicação da pobreza e priorizar as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, dos em desenvolvimento e os que tiverem o meio ambiente mais vulnerável.

Os fundamentos enfatizam a restauração, a conservação e a proteção do ecossistema terrestre, requerendo normas ambientais mais eficazes. Em duas situações os princípios demandam da união dos Estados: quando houver desastres naturais ou risco ao meio ambiente e quando tiver que resolver de forma pacífica conflitos ambientais. Os elementos também destacam o papel das mulheres, dos jovens e dos povos indígenas, para garantir o desenvolvimento sustentável e condenam a guerra como prejudicial ao desenvolvimento sustentável.

Elaborou-se, de comum acordo, na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, um documento chamado Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, que, em inglês, recebe a sigla UNFCC (*United Nations Framework Convention on Climate Change*). Quase todos os países concordaram com esse tratado, tendo como finalidade estabilizar a concentração dos gases do efeito estufa (GEE).

Essa estabilização seria com o intuito de evitar a intervenção prejudicial no sistema climático, mesmo não tendo conhecimento do que seria uma concentração segura de emissão de GEE, o documento não continha limites para a emissão de GEE nem sanções, apenas dispunha premissas para a criação de protocolos com o dever de limitar as emissões.

Sabendo-se que os gases do efeito estufa permanecem na atmosfera terrestre por muitos anos, não teria a possibilidade de reversão ou interrupção das mudanças climáticas, desta forma, qualquer medida que tenha que ser tomada é dulcificante, com a finalidade de amenizar as mudanças climáticas e harmonizar as mudanças que estão por vir.

A Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima teve como principal princípio o da responsabilidade comum, porém diferenciada, pois a maior quantidade de GEE na atmosfera fora emitida por países desenvolvidos e industrializados, no passado.

Sendo assim, os países foram divididos em blocos. Primeiro o Anexo 1, contendo os países industrializados; Anexo 2 constituído de países industrializados que ajudam países em desenvolvimento e o Anexo 3 incorporava os países em desenvolvimento. O acordo serviu como base para programar o Protocolo de Kyoto, que iremos tratar, nos próximos itens. Porém a questão referente ao clima já havia sido pensada desde 1992 no Rio de Janeiro.

O terceiro documento firmado na Convenção do Rio de Janeiro foi a Convenção sobre a biodiversidade, a qual diz respeito à diversidade biológica, dando ênfase na importância dos valores intrínsecos e ecológicos, sendo relevante para a evolução e manutenção dos sistemas imprescindíveis à vida da biosfera, declarando ser um receio comum à humanidade, lembrando que os Estados têm direitos sobre seus recursos biológicos como discutido, anteriormente, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual prevê a utilização dos recursos de forma sustentável.

Dispõe, igualmente, sobre o papel fundamental da mulher na utilização, na formulação e execução de políticas que conservem a biodiversidade, destacando a participação da união dos Estados e organizações governamentais e não governamentais, sempre com relação ao uso sustentável da diversidade biológica.

Outro documento importante, que os chefes de Estados consentiram, foi a Declaração das Florestas que, como o próprio nome declara, está relacionado com as florestas do mundo inteiro.

São princípios norteadores que auxiliam o controle, a preservação e o desenvolvimento sustentável, devendo ser ativos em todos os tipos de florestas, naturais e plantadas, em qualquer lugar do mundo.

E, finalmente, foi acordado o documento que deu origem à Agenda 21, na Conferência do Rio de Janeiro de 1992. Considerado procedimento e mecanismo usado para planejar a participação dos países no desenvolvimento sustentável e tem como núcleo a sustentabilidade conciliada à conservação ambiental, à justiça social e ao avanço econômico, formulado pela sociedade, constituindo-se de meio de idealização de uma democracia de participação e de uma cidadania enérgica no país.

A Agenda 21 pode ser resumida em iniciativas sociais, econômicas e ambientais para que a humanidade estabeleça uma proporcionalidade entre o uso dos recursos naturais e o

desenvolvimento econômico, almejando diminuir os prejuízos causados pela falta de recursos às gerações futuras.

Alguns temas abordados no documento dizem respeito ao combate da pobreza, à cooperação entre os Estados para o desenvolvimento sustentável, à preservação da atmosfera. Nesse sentido, o documento se refere à elaboração de projetos e normas para a utilização dos recursos naturais, ao combate do desflorestamento no planeta, à contenção da desertificação e da escassez de recursos hídricos, à preservação dos ecossistemas do planeta, levando em consideração a aqueles que são mais frágeis.

Do mesmo modo, ele enfatiza o aprimoramento da labuta rural, visando à sustentabilidade, preservação dos recursos hídricos, evidenciando as áreas de água doce, conservação de biodiversidade, trato e manejo consciente dos lixos sólidos, orgânicos, hospitalares, tóxicos, radioativos, etc.

O documento objetiva informar a população, cuja intenção é a de proteger o meio ambiente e auxiliar no fortalecimento das Organizações não governamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável. Em resumo, na Agenda 21, fica explícito que o documento serve para impor aos governos a obrigação de aplicação em programas e projetos de cunho ambiental juntamente a políticas com finalidade de justiça social. Na conferência ficou também acordado que cada país deverá ter uma Agenda 21 específica para si, com o desafio de ter o mesmo objetivo futuro contando com os vários atores enredados.

No Brasil, os estudos sobre a agenda 21 iniciaram por volta de 1995, por meio de pesquisas e a promoção de reuniões nos ramos governamentais e não governamentais, com o intuito de determinar os procedimentos e atos fundamentais para alcançar o desenvolvimento sustentável no país. Foi nomeada como primeira fase, e permaneceu por 8 anos, tendo a participação de em torno de 40 mil pessoas de todo país. A Agenda 21 Brasileira, tem como propósito aprimorar a qualidade de vida, conduzindo os municípios a serem mais saudáveis e humanizados, sem que o desenvolvimento prejudique as futuras gerações.

No Fórum Global, que ocorreu no Aterro do Flamengo, simultaneamente à Cúpula da Terra, em que os participantes das discussões somavam mais de quinze mil Organizações Não Governamentais (ONGs) provenientes de pelo menos cento e

cinquenta países diferentes, sendo elas convidadas de maneira oficial pela ONU e também por movimentos sociais estrangeiros com vasto acervo de temas.

Foram montadas, no Aterro do Flamengo, tendas da juventude, conjuntos étnicos, reunindo os povos indígenas, os movimentos religiosos diversos, responsáveis pelo evento símbolo da conferência chamado “A Vigília Religiosa pela Terra”, os grupos populares urbanos, os movimentos sindicais, as organizações governamentais como a Secretaria do Meio Ambiente, as organizações internacionais como a UNICEF e UNESCO, os artistas, entre outros. Além disso, existiam *stands*, lanchonetes e um anfiteatro, para manifestações artísticas, políticas e passeatas.

Podemos concluir que, mesmo não havendo reconhecimento, o Fórum Global, representante de toda a sociedade civil, mostrou ter uma colaboração muito mais ativa e proativa, com capacidade maior de propiciar uma solução progressiva aos problemas ambientais, que os representantes de Estados na Cúpula da Terra.

2.1.3 Conferência de Kyoto (Japão, 1997)

No ano de 1997, novamente, os chefes de Estados se reuniram para falar a respeito do meio ambiente, porém, dessa vez, ocorreu em Kyoto, no Japão. Esta reunião ficou conhecida, após formularem o Protocolo de Kyoto.

O Protocolo de Kyoto versa sobre a aliança entre os países participantes, com acordos mais severos sobre a diminuição da difusão dos gases do efeito estufa, vistos como uma das maiores causas do aquecimento global, devido às atividades humanas. Sendo o Protocolo de Kyoto uma afirmação do que já havia sido tratado, anteriormente, na Conferência do Rio de Janeiro em 1992, na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Nele foi proposto um anuário, no qual os países participantes, com ênfase nos desenvolvidos, ficariam obrigados a reduzir a irradiação dos GEE em no mínimo 5,2%, comparando com os níveis de 1990, no prazo entre 2008 e 2012. Essas metas impostas não seriam iguais para todos os países, sendo distribuídas de forma diferenciada, já que apenas 38 países, entre os que assinaram o documento, são os que mais emitem gases,

enquanto países em desenvolvimento, como Brasil, México, Argentina e Índia, ficaram sem metas de redução, quando o acordo foi proposto.

Deveria ocorrer, então, a mudanças em inúmeras áreas de atividades econômicas, como refazer os ramos de transporte e energia, propiciar o uso de fontes renováveis de energia, banir os meios financeiros e de comércio utilizados, contrários à finalidade da Convenção, impor limites à projeção de gás metano na gestão de lixo e nos sistemas de energia e defender as florestas e sumidouros de carbono.

Caso haja êxito na implantação do Protocolo de Kyoto, há uma estimativa de redução de, aproximadamente, 1,4 °C a 5,8 °C até o ano de 2100. Com o atual avanço do aquecimento global poderíamos ter perdas de espécies vegetais e animais, já debilitadas com a poluição e a privação de seus *habitat*, em menos 10 anos.

Outra fatalidade que poderia ocorrer seria o aumento do nível do mar, devido ao derretimento das geleiras e calotas polares. Com essa expansão, o mar poderia invadir a costa que contém denso número de moradores, motivar a destruição de nações como as ilhas e impossibilitar reservas de água potável a bilhões de pessoas, estimulando assim migrações em massa.

No Protocolo de Kyoto, entende-se que o maior vilão para o aquecimento global é a industrialização, com a combustão em grandes proporções de petróleo, gasolina e carvão, com a retirada de florestas e o uso de monoculturas como forma de plantio. Esse tipo de prática aumenta a proporção de gases na atmosfera provocando o efeito estufa, especialmente, pela alta concentração de dióxido de carbono, metano e de óxido nitroso.

Mesmo que esses gases sejam vitais para a sobrevivência da Terra, pois preservam o calor do sol e absorvem uma porção da radiação infravermelha, se estiver presente em grandes quantidades, ele aumenta o calor da Terra, criando assim, o efeito estufa.

Na época da assinatura do protocolo, os Estados Unidos se negaram a assinar, em conformidade com a menção do ex-presidente George W. Bush, a qual se referia aos pactos firmados nos documentos que influenciariam de forma negativa a economia norte-americana. Apenas no ano de 2009, o ex-presidente Barack Obama conduz o Protocolo de Kyoto para ser aprovado no senado.¹³

¹³https://pt.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_Quito

Houve outras conferências sobre o clima, mas elencamos as mais importantes ou aquelas que continham documentos de suma importância, e se conservam presentes em princípios e em constituições pelos países, inclusive o Brasil. Princípios e leis que são relevantes também ao nosso trabalho em questão.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Expusemos, anteriormente, o surgimento dos problemas ambientais, e como as autoridades se reuniram para pensar em soluções para tais problemas. Mas como mencionado em nosso tema o TAC é usado pelo Ministério Público, então devemos abordar esse assunto primordial ao nosso trabalho, que é a atuação do Ministério Público no meio ambiente, qual sua função com relação à defesa do mesmo.

3.1 FUNÇÕES CONSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Iniciamos nossa abordagem, descrevendo a função do Ministério Público, que está elencada no artigo 129 da Constituição Federal de 1988, mas antes da nossa Carta Magna dispor sobre as funções, ela dispõe primeiramente sobre o que é o MP: “Art. 127.

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais, indisponíveis”.¹⁴

Tendo em vista esse artigo em questão, podemos dizer que o Ministério Público é o “fiscal” do executivo, do legislativo e do judiciário, devendo zelar pelo bem-estar da população e garantir que a população tenha seus direitos preservados.

Nossa Lei Maior, também atribuiu algumas funções específicas à instituição do Ministério Público de forma nacional, como a promoção exclusiva da ação penal pública de acordo com a lei; propiciar o inquérito civil e a ação civil pública, em defesa de interesses públicos, sociais, do meio ambiente entre outros interesses difusos e coletivos; proporcionar a ação de inconstitucionalidade ou representação com o intuito de

¹⁴ Artigo 127, *caput* da Constituição Federal de 22 de setembro de 1988

interferência da União e dos Estados quando previsto em lei; interceder em juízo pela população indígena.

Atribui, do mesmo modo, as funções de efetuar a gestão externa da atividade policial de acordo com a lei complementar específica do Ministério Público, pleitear diligências investigatórias e a instauração do inquérito policial, outras funções que lhes couber, sendo impedida de representar uma pessoa judicialmente e qualquer forma de consultoria em entidades públicas. ¹⁵Estas funções elencadas são, sem dúvida, as principais e as mais importantes, pois foram impostas pela própria Constituição Federal.

3.2 FUNÇÕES GERAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP é a instituição responsável pela preservação da ordem jurídica do Estado e a vigilância do Poder Público em diversos âmbitos. Mesmo existindo antes da promulgação da Carta Magna, foi por meio dela que suas garantias mudaram, pois já havia sido debatida anteriormente, de forma ampla, a indispensabilidade de haver um órgão de fiscalização dos poderes do Estado.

Sendo assim, com a proclamação da Constituição Federal, as atribuições do Ministério Público se estendem até os dias atuais. Sendo o Ministério Público um fiscalizador dos âmbitos do Estado, seria inviável ele estar submetido a qualquer um deles, como bem determina a Lei Maior, não podendo ser abolido ou ter suas prerrogativas transferidas a qualquer outra instituição, nem o dividir, garantindo sua autossuficiência institucional, tornando-o um órgão independente financeiramente e administrativamente.

Dentro do MP, há divisões, para que sua atuação seja mais funcional. Está dividido em Ministério Público da União e Ministério Público dos Estados. Mesmo com essa divisão, as mesmas prerrogativas funcionais são garantidas, havendo modificação entre eles no que tange o campo funcional municipal, estadual e federal, em que irão trabalhar, sendo que é indispensável ser aprovado em concurso público para exercer a função dentro do órgão ministerial.

¹⁵ BRASIL, Constituição Federal, art.129, 22 de setembro de 1988.

Cada Ministério Público possui autonomia, havendo assim o Ministério Público de São Paulo, do Rio de Janeiro, do Amapá, do Acre dentre outros, atuando cada qual dentro dos municípios do estado e no estado em questão.

O Ministério Público da União zela pelo poder público no âmbito federal e se divide em Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar. O órgão ministerial tem como dever a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis. Sendo assim, ele deverá zelar por qualquer matéria que for pública ou de pertinência pública.

Quando relatam sobre interesses sociais, sentido fundamental é de que o Ministério Público aja em amparo de questões de cunho social e não apenas individuais, visando assim, o “bem comum”. Por exemplo, quando um governador desvia verba pública destinada à construção de um hospital, afetando as pessoas que pagam seus impostos e esperam um retorno em forma de serviços.

É importante comentar sobre os interesses individuais indisponíveis, considerados direito do indivíduo e concomitantemente é direito de relevância pública, devendo o interesse de relevância pública prevalecer ao interesse individual. A terminologia “indisponível” refere-se ao fato do sujeito não ter aquele direito acessível em certo instante, sendo que este direito jamais poderá ser renunciado.

Nesse sentido, é obrigação do Ministério Público intervir em questões onde a população tem seus direitos individuais indisponíveis, de qualquer maneira, mesmo que o indivíduo não queira, pois ele não pode abrir mão do seu direito, como o direito à saúde, à educação, à vida, à liberdade.

Portando podemos abordar, desde então, a questão das atribuições do Ministério Público, sendo elas as promoções da ação penal pública e da ação civil pública, de acordo com a lei, dando abertura às ações de acordo com cada área de trabalho.

A ação penal pública é referente aos crimes que lesionam os interesses de uma sociedade como um todo, ou seja, interesses como a vida, a saúde, a liberdade, a integridade física. O órgão ministerial é o responsável por oferecer a denúncia nesses tipos de crimes, logo após o encerramento do inquérito policial. Há também a ação civil pública, que iremos abordar nos próximos itens, ponto de partida para o nosso trabalho.¹⁶

¹⁶<http://www.politize.com.br/ministerio-publico-o-que-faz/>

3.3 FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MEIO AMBIENTE

A fim de arrematar a explicação sobre as funções do Ministério Público, decidimos explorar o âmbito da função do Ministério Público, com relação ao meio ambiente.

Foi afirmado, anteriormente, que a promotoria pública tem a obrigação imposta pela Constituição Federal de defender os interesses ambientais, nesse caso, ele deverá proteger o meio ambiente em três esferas do direito: a penal, a civil e a administrativa, ou seja, ele supervisiona a administração pública e órgãos públicos relacionados à defesa do meio ambiente, propicia o ingresso à justiça, sendo o representante da população em casos de Inquérito Policial e a proposta da Ação Civil Pública, ademais atuar de forma repressiva e punitiva por intermédio da Ação Penal Pública em amparo ao meio ambiente.

A Lei Maior dispôs, em seu artigo 225, a importância da preservação ambiental quando a definiu como bem de uso comum do povo e fundamental para a sadia qualidade de vida, imputando ao poder público e à comunidade da conservação e amparo do meio ambiente. Portanto, o Ministério Público tem o dever constitucional de proteger o meio ambiente, da forma necessária, nas três áreas abordadas.

O significado forense de meio ambiente está disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente n.º 6.938/81 como um complexo de circunstâncias, preceitos, resultados e relações de matéria física, química e biológica, o qual propicia, acomoda e comanda a vida de todas as suas maneiras.

A Carta Magna estabelece o seguinte, em seu artigo 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.”

Tendo em vista que, nesse artigo, em especial, não podemos determinar quais os indivíduos, visto que a Lei Maior dispõe em seu texto “todos”, da mesma forma a plenitude do objeto, porque não temos como demarcar o meio ambiente, nem como fracioná-lo uniformemente em um número estabelecidos de indivíduos.

Sendo assim, com todo esse conflito de nomenclatura e abrangências, foi nomeado o Direito Ambiental como um bem difuso, sendo um bem que ultrapassa o bem público e o interesse geral é mais amplo, se considerarmos que no interesse público, o beneficiado é o cidadão e no bem difuso o beneficiado é o homem como um todo.

A Constituição Federal, também, investiu de autonomia os estados federativos, para que legislassem de acordo com o que era permitido em lei, a respeito do meio ambiente, devido à abundância de ecossistemas presentes em nosso país, não podendo o Governo Federal declarar apenas uma lei para reger o país repleto de diversidade.

No entanto, alguém deveria ser responsável de zelar pela legislação de cada estado, e fiscalizar se cada estado federativo estaria fazendo o seu papel com relação ao meio ambiente, porém a solução encontrada foi a do Ministério Público ter independência funcional para fiscalizar os governos com relação a cada matéria específica.¹⁷

Como vimos anteriormente, as leis brasileiras vigorantes autorizam a independência dos Promotores de Justiça e impõe-lhes o dever de defesa dos interesses difusos e coletivos, englobando o meio ambiente e, também, atribuindo meios, como o Inquérito Civil, que apenas a instituição pode fazê-lo, e o Termo de Ajustamento de Conduta, para a solução de divergências ambientais por intermédio de um consenso, sem a intervenção do Judiciário.

O papel do Ministério Público em relação a defesa do meio ambiente no país se faz de muita relevância, posto que a população brasileira não apresenta mobilização e, nem organização, quando o assunto trata sobre seus direitos e deveres, referentes ao meio ambiente, mas, nem sempre, o órgão ministerial zelou pela causa ambiental.

Somente por meio da Política Nacional do Meio Ambiente, no ano de 1981, foi conferida ao MP a juridicidade para poder apresentar a Ação Civil Pública. No ano de 1985, a Lei da Ação Civil Pública confirmou a atividade do Ministério Público ao prever o Inquérito Civil como de uso privativo da instituição.¹⁸

Dentro do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, podemos encontrar um princípio primordial para reger o meio ambiente e a atuação do Ministério Público, o princípio da prevenção ou precaução, impondo ao Poder Público e a coletividade (incluindo o MP), o

¹⁷<https://nathymendes.jusbrasil.com.br/noticias/358682959/a-atuacao-do-ministerio-publico-na-tutela-do-meio-ambiente>

¹⁸ GEISA PAGANINI DE MIO. O Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta para Resolução de Conflitos Ambientais. Revista de Direito Ambiental. Vol. 39/2005. P. 92-102. Jul – Set / 2005. DTR/2005/892

encargo de proteger e resguardar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e as futuras.

O princípio da prevenção está relacionado com a visão fundamental ao equilíbrio ecológico e o desenvolvimento sustentável. Sendo que o equilíbrio ecológico exprime a relação do homem com o ambiente, sem que resulte na depreciação dos elementos fundamentais, devendo utilizá-los na forma mais sustentável possível, pensando sempre nas gerações futuras, sendo função do Poder Público e da coletividade refletir sobre o desenvolvimento sustentável para os meios de produção e a execução de políticas ambientais.

Este princípio havia sido expresso, anteriormente, na Declaração do Rio de Janeiro de 1992 em seu artigo 15. Quando indicamos a aplicação do Termo de Ajustamento de Conduta proposto pelo Ministério Público, mediante o inquérito civil, estamos nos referindo de uma forma de utilização desse princípio¹⁹.

Devemos salientar que a coletividade tem o direito constitucional da informação ambiental, que decorre do direito primordial à pessoa humana de manter-se em um meio ambiente ecologicamente harmonioso, sendo ele essencial ao princípio da dignidade da pessoa humana, disposto do artigo 1ºIII da Constituição Federal de 1988, uma vez que não devemos considerar um meio ambiente poluído, digno subsistência humana.

Na Conferência do Rio de Janeiro de 1992, em seu princípio 10, ficou determinado que cada indivíduo pudesse ter as informações ambientais necessárias relacionadas ao bem-estar da coletividade. O ponto de partida foi a Lei nº 10.650 de 16 de abril de 2003, promulgada pelo presidente Luís Inácio Lula da Silva, onde possibilitou o a obtenção de dados e informações pertinentes aos órgãos públicos e membros do Sistema Nacional do Meio Ambiente, ficando eles responsáveis em propiciar a obtenção de informações em documentos, procedimentos e ações administrativas de cunho ambiental.

É importante enfatizar que qualquer cidadão, tendo interesse em específico ou não, tem a permissão de obtenção de informações ambientais. A finalidade da permissão do acesso da coletividade às informações ambientais é possibilitar a atividade enérgica da população nos assuntos ambientais, tanto no âmbito individual, gerando um degaste

¹⁹ ROBERTO DE CAMPOS AMDRADE. Execução ou Ação Civil Pública: por uma atuação preventiva do Ministério Público na proteção do Meio Ambiente. Revista de Direito Ambiental. Vol. 14/1999. P.113-119. Abr-Jun/1999. DTR/199/171

menor ao meio ambiente, como no âmbito público, de acordo com a lei, requerendo atitudes dos poderes públicos administrativos e judiciais.

Para finalizar este item, podemos concluir que quanto mais informada a coletividade esteja, teremos como consequência menos degradação e mais conservação ambiental.²⁰

4 O TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NO ÂMBITO DO DIREITO AMBIENTAL

De acordo com Rodrigues (2002, p.297) o Termo de Ajustamento de Conduta pode ser definido como:

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

Sendo assim, abordamos, a seguir, as discussões em torno do Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduto, ou simplesmente T.A.C., sendo ele usado no âmbito do direito ambiental, como ponto central do nosso trabalho em questão.

4.1 O BEM AMBIENTAL

Para começarmos nossa explicação sobre o T.A.C., devemos, antes, realizar um panorama de algumas de suas propriedades, além de alguns elementos importantes, que o documento engloba.

O bem ambiental tem relevância difusa, material ou não, tendo ele como objeto indireto ao relacionamento jurídico-ambiental. Há também o conceito disposto no art. 225 da CF, onde qualifica o bem difuso como “bem essencial à qualidade de vida”. Sendo assim, podemos concluir que o bem difuso, é o bem da pessoa humana, independentemente de

²⁰ <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3717/O-direito-a-informacao-ambiental>

ser considerado cidadão ou não. Qualquer pessoa tem direito de ter uma sadia qualidade de vida, com relação ao meio ambiente.

Podemos distinguir o bem difuso de bem público, pois algumas pessoas acreditam que o bem difuso é um bem público, e que todo bem ambiental é público, mas nem não é desta forma que é considerado.

A Constituição Federal Brasileira faz uma distinção entre bem público, bem privado e bem difuso, em seu art. 129, inc. III. Mas, apenas com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor tivemos o efetivo conceito de bem difuso, disposto no art. 81, parágrafo único, inc. I, onde dispõe “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Sendo assim, podemos deduzir que bem difuso não diz respeito a um indivíduo ou outro de forma específica, mas sim a um conjunto não determinado de sujeitos, sendo eles unidos por uma situação, por exemplo, um dano ambiental, uma propaganda enganosa ou até mesmo um serviço público, dessa forma, a lesão ao interesse não pode ser discutido por apenas um sujeito.

Há, do mesmo modo, momento em que o bem difuso está sobre propriedade de uma pessoa privada e, nesses casos, exerce uma função social da propriedade, que seria a função que a propriedade deve desenvolver com relação a toda sociedade. Dessa forma, o domínio do bem só subsiste se for reconhecida a função social.

Se, ao contrário, ocorrer a não observância dessa função, não existirá o direito a essa propriedade, sustentado pela Constituição Federal, em seu art. 5º, inc. XXIII. Trata-se de um requisito essencial a constatação da propriedade. Pensando por esse lado, o proprietário, mesmo tendo direitos sobre o bem, não poderá movimentar esse bem. O proprietário deverá zelar pela sociedade como um todo, zelar pela qualidade de vida dos demais, pois sendo o meio ambiente de uso comum do povo, segundo disposto na Carta Magna, impede o indivíduo de arruinar com aquilo que não lhe pertence.

4.2 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E MATERIAL

A competência de matéria ambiental pode ser dividida em duas categorias: a competência legislativa e a competência material ou de execução. A competência legislativa, a qual

seria a capacidade para legislar a respeito do meio ambiente, em que, devido a extensão do território brasileiro e de sua diversidade de ecossistemas, a União fica incumbida de legislar sobre matérias mínimas, dando apenas uma direção aos estados e municípios. Desta maneira, os estados e municípios legislariam sobre matérias de necessidade de cada região, obedecendo às leis criadas pela União e legislando de maneira protetiva ao meio ambiente.

Por sua vez, a competência material significa o dever do Poder Público em zelar pelo meio ambiente. Cada ente federado tem independência de atuação em questões ambientais, de acordo com a legislação de cada território, mas nada impede que essa cooperação seja feita em conjunto, para a harmonia em caráter nacional.

Há que se falar também em quem pode propor o Termo de Ajustamento de Conduta. A Carta Magna Brasileira seguiu a tendência da não centralização da legitimidade, para propor a ação civil pública, diante de poucas estruturas, deixando uma ampla fronteira para proteger os bens ambientais, difusos e coletivos.

Por mais que a margem de estruturas seja ampla, com relação ao Termo de Ajustamento de Conduta, são concedidas apenas aos órgãos públicos legitimados a propor a ação civil pública. A ação civil pública é mais ampla, por apresentar tutela de extrema relevância, permitindo ao meio ambiente ser amplamente protegido. Entretanto, o título executivo extrajudicial tem um cunho mais restrito, permitindo somente que os órgãos públicos colegitimados assim o façam.

4.3 INQUÉRITO CIVIL

Antes de iniciar qualquer Ação Civil Pública, ou qualquer outra ação civil no âmbito material, há de se ter o inquérito civil, pois se tratar de um mecanismo de apoio comum para que, encerrado, sirva como suporte para a aquisição do Termo de Ajustamento de Conduta ou para orientar a ação civil pública. O inquérito civil, nada mais é que uma apuração administrativa, em que o Ministério Público reúne elementos, a fim de persuadir a si mesmo e ser apto a averiguar se a conduta possibilita uma ocasional ação civil pública.

Sua natureza jurídica é a de um instrumento de cunho administrativo, acima de tudo, inquisitorial, nos mesmos padrões do inquérito policial. Mesmo não sendo obrigatório, há de se ter, também, no inquérito civil, o instituto do contraditório e da ampla defesa, caso haja algum fato que deva ser esclarecido, para garantir o resultado mais benéfico à investigação.

O inquérito civil ajuda na arrecadação de informações para que possa ser convocada a parte investigada para uma provável tentativa de conciliação, por meio do próprio Termo de Ajustamento de Conduta, ou na consecução de provas capazes de confirmar a fumaça do bom direito da ação.

No inquérito civil, sua abertura deverá ser realizada por meio de portaria, a qual terá que ser efetuada de forma evidente, de acordo com o propósito da apuração, dando a exata difusão a ela. Se acontecer da investigação abranger mais do que o previsto, a mesma deverá ser acrescentada a informação faltante.

A forma de abertura do inquérito civil deverá ocorrer por meio de portaria, esta deve determinar qual a causa da investigação, com o essencial de fundamento jurídico e o direito violado que deverá ser protegido, definir as demandas iniciais que devem ser realizadas e, também, fará a devida publicidade à portaria e, se houver alguma nova informação, a portaria deverá ser aditada.

4.4 NATUREZA JURÍDICA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Em um primeiro momento, podemos observar que a Lei 7.347/85, explicitamente, concedeu ao Termo de Ajustamento de Conduta o êxito de título executivo extrajudicial, atribuindo amplos benefícios, em comparação a uma ação judicial comum, já que uma ação comum é lembrada por sua lentidão e deterioração, bem como aparta a dúvida do ganho da ação ao final da morosa ação. A sua configuração, refere-se um negócio jurídico, dependendo então da manifestação de vontade das partes, podendo conter vícios, se este fato não for observado.

Não podemos deixar de salientar que o Termo de Ajustamento de Conduta é um contrato de ordem bilateral, ou seja, há que se ter vontade mútua de ambas as partes em firmar tal acordo, sendo este um requisito obrigatório para a validade do compromisso.

4.5 INSTRUMENTO E FRONTEIRAS DE FINALIDADES

O órgão ministerial e outros órgãos legitimados detêm a obrigação, um encargo, com a finalidade de abranger todas as demandas legítimas a serem realizadas em uma ação civil pública. Sendo assim, o Ministério Público precisa pedir tudo que é devido pelo degradador para a efetiva prevenção e reparação do dano ambiental.

Em resumo, o Termo de Ajustamento de Conduta serve como um suplente da ação civil pública, ou seja, tanto no Termo de Ajustamento de Conduta, como na ação civil pública, todos os pedidos a serem requisitados deverão ser feitos obrigatoriamente.

Entretanto, uma enorme indagação sobre o Termo de Ajustamento de Conduta, seria no tocante as limitações de suas finalidades, afinal o órgão tomador do mesmo não é o detentor do bem difuso protegido. Sendo assim, não há que se realizarem permissões que provoquem, até mesmo, uma concussão do seu efeito fundamental do dispositivo para a proteção do bem ambiental que, em suma, seria as inclinações do meio ambiente e da população e não do órgão que toma o termo de ajustamento de conduta.

O Ministério Público e os outros órgãos públicos legitimados apenas são aprovados a estabelecer o ajuste da conduta, se este tiver em acordo com a legislação, ou seja, o Termo de Ajustamento de Conduta só poderá ser acordado se atingir o seu escopo no que tange a lei.

Desta foram, acreditamos que o Termo de Ajustamento de Conduta é um dispositivo de ingresso na justiça de suma relevância, inserida em nossa organização jurídica, concedendo a tutela das inclinações difusas de forma mais rápida e reduzindo os perigos do não cumprimento, por ter índole bilateral de vontade. Contudo, o efeito da lei deve ser analisado pelo órgão público legitimado que irá tomar o compromisso, sem deixar de reivindicar todos os encargos indispensáveis, com a finalidade de suprimir o perigo de danificar o bem ambiental que a lei protege, ou, também, reparar o meio ambiente lesado em sua totalidade, se o dano já tiver acontecido.

4.6 FORMALIDADES

Sendo o Termo de Ajustamento de Conduta, um título executivo extrajudicial, como dispôs a lei da ação civil pública deve preservar uma forma apropriada para propiciar sua possível execução, ante ao Poder Judiciário o título deve ser correto em relação a sua realidade e com precisão. No que se refere ao seu instrumento, o órgão público responsável pelo compromisso de ajustamento de conduta é incumbido de fazer estar inclusa a confirmação do dano ou perigo de dano de responsabilidade pelo poluidor.

É necessário encontrar no Termo de Ajustamento de Conduta, as implicações processuais perante um possível não cumprimento da obrigação acordada, assim exercendo parte de prevenção, vedando o inadimplemento daquilo que foi acordado entre as partes, de acordo com a lei. No entanto, com relação ao destino dos valores pecuniários, quando o compromisso for de cunho monetário, em regra, o dinheiro deve ser atribuído à revitalização dos bens afetados.

Para compreender o significado das atribuições do ajustamento precisamos usar a palavra “acordo” como o grande eixo central da baixa taxa de inadimplência, porém para que, de certa forma, não haja qualquer perigo de inadimplemento daquilo que foi acordado, deve-se exigir do poluidor algum abono, material ou acessório a aquele aval, como exemplo, a hipoteca, a penhora e o chamado seguro ambiental, que tem se apresentado como uma forma de garantia que vem se graduando admiravelmente. Sendo assim, a garantia ao Termo de Ajustamento de Conduta é o ponto central, na ocasião em que o título contenha números volumosos.

4.7 CONSEQUÊNCIAS DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Em regra, quando se firmar o compromisso de ajustamento de conduta, cessa-se a possibilidade de propositura de uma ação civil pública, uma vez que o Termo de Ajustamento de Conduta tem caráter de título executivo extrajudicial, exceto quando a disposição sobre a reparação do bem ambiental lesado não se encontra de forma apropriada, sendo necessária sua reparação ou supressão.

Ao contrário, quando há uma ação civil pública em trânsito poderá ser cancelada, se for realizado em compromisso de ajustamento de conduta que englobe todos os pedidos pertinentes à ação, faltando interesse de agir por parte do autor. Não podemos esquecer que a ação civil pública não impede o ingresso na ação penal e administrativa, sendo elas independente entre si, dessa forma, não se exclui a responsabilidade penal caso o compromisso de ajustamento de conduta seja firmado, por exemplo, um indivíduo que cometa o crime de homicídio, não deixa de responder penalmente se, por ventura, vier a indenizar a família da vítima.

4.8 VARIABILIDADE DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA

Se por ventura for necessário fazer alguma mudança, em qualquer das cláusulas do Termo de Ajustamento de Conduta, o órgão responsável não deve resistir em fazer o acordo com o ajustado. Se não obtiver sucesso nesse propósito deverá, então, tomar as providências judiciais admissíveis.

É importante salientar que essa mudança do Termo de Ajustamento de Conduta, não poderá se dar de forma que prejudique o meio ambiente, sendo a inclinação da população mais importante que a inclinação do poluidor.

4.9 DA PROPALAÇÃO

Por ser realizado por um órgão público, ao compromisso de ajustamento de conduta deverá seguir os princípios de um ato administrativo, como o princípio da publicidade, devendo ser divulgado, por intermédio do diário oficial, e realizada pelo Conselho Superior do Ministério Público, sendo que apenas com a aprovação do referido órgão é que o título terá sua eficácia plena alcançada.

4.10 A RELEVÂNCIA DO AMPARO AO MEIO AMBIENTE

Se o meio ambiente é o assunto central ou um compromisso de ajustamento de conduta, tal dispositivo tem muita importância, pois, a partir desse meio de resolução de conflitos, abstém-se da mora em que se passa o poder judiciário, deixando assim o termo de ajustamento de conduto mais efetivo com relação à tutela ambiental.

A importância da rapidez que exige a tutela ambiental é evidenciada, quando observamos um paradigma prático, por exemplo, se imaginarmos que uma determinada indústria descarta seus produtos químicos em um afluente específico, em um importante rio de uma localidade qualquer, esse rio abastece várias cidades da região, e os produtos da indústria estão contaminando a água potável.

Considerando esse exemplo hipotético, notamos que a indústria tem o dever de reparar o dano causado e o Termo de Ajustamento de Conduta a obrigará a realizar essa reparação de uma forma mais rápida que em um processo judiciário. Há que se frisar, também, a relevância do termo, quando se fala no princípio da prevenção, uma vez que em suas cláusulas acordadas poderá conter ônus para o poluidor que o incumbe de continuar o trabalho naquela localidade para que nunca mais aconteça o dano novamente.

4.11 OBRIGAÇÕES

O compromisso de ajustamento de conduta é um contrato, de ordem bilateral, e como qualquer outro contrato, como resultado esperado, dá-se ao ajustado uma obrigação. O poluidor sai do local onde foi assinado o termo incumbido de realizar algo. Elencamos os tipos de obrigações que o ajustado poderá ter que fazer. A obrigação de fazer está disposta do artigo 247 ao artigo 249 do Código Civil.

O poluidor fica responsabilizado a fazer alguma coisa, como no exemplo anteriormente mencionado. A obrigação que determinada indústria ficaria responsável seria de restituir, revitalizar toda aquela área, que foi poluída pela mesma. Dessa forma, a obrigação de fazer é de muita relevância, ao dar oportunidade aos planos conducentes ao reparo do bem danificado.

Quando o ajustado for a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, deve o órgão público legitimado dispor de cautela redobrada. Mesmo disposto em nossa Constituição Federal ao seu artigo 225, que o poder público tem o dever de zelar pela sadia qualidade de vida, há um pouco de conflito quando o poluidor é um ente público, pois, muitas vezes, a instituição entra em conflito com leis de cunho financeiro. Mas como afirma Fernando Reverendo Vidal Akai (2015, p.125), em sua obra *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*:

O direito a sadia qualidade de vida se sobrepõe aos interesses meramente fiscais dos entes federados, não podendo a coletividade ser prejudicada em face da não existência de dotação específica no orçamento do exercício em que se der o compromisso de ajustamento de conduta, devendo a Fazenda Pública cumprir sua obrigação constitucional e inafastável de recuperação dos danos ambientais ocorridos.

Podemos concluir então, que os chefes de governo têm o dever de pensar, em primeiro lugar, no meio ambiente, pois está disposto na Constituição Federal e, não observar isso, fere um princípio constitucional. Diante disso, o poder público poderá suprir a necessidade ambiental naquele momento e prever, em seu orçamento futuro, novos planos para o meio ambiente.

No que se refere à obrigação de não fazer, como o próprio nome já diz, imputa ao autor a não realizar um determinado ato, sendo que este deve constar no compromisso, pode ter a definição de obrigação negativa, possuindo uma essência um tanto quanto distinta. Um paradigma que poderíamos criar seria de uma usina de cana de açúcar atear fogo na cana, para ficar melhor a colheita de sua matéria prima, então, quando um Termo de Ajustamento de Conduta fosse firmado, sua principal obrigação seria a de não reincidir e atear fogo na cana de açúcar.

No entanto, na obrigação de dar coisa certa, no âmbito do direito ambiental, a coisa que é referida é o próprio meio ambiente resguardado. Um exemplo prático pode ser visto quando um indivíduo que cria um papagaio, sem a devida documentação e autorização do órgão responsável, a medida cabível para esta situação seria a desse indivíduo em questão fazer a entrega deste animal às autoridades, para que o mesmo fosse encaminhado para um CRAS (Centro de Reabilitação de Animais Silvestres), que faria a devida reintrodução do animal na natureza, de onde ele nunca deveria ter saído.

Como a obrigação de dar coisa certa está relacionada com um objeto específico, não seria possível que o poluidor entregasse no lugar um bem adverso, podendo obter a recusa por meio do órgão público tomador do termo.

Quando o dano causado pelo ajustado é de índole irreparável, há que se fazer o reembolso em dinheiro. Em todo caso, o órgão público legitimado deverá fazer a tentativa de recompor a coisa ambiental violada em sua totalidade, como era feito antes. Entretanto, há casos em que isso não é mais uma realidade. Somente nesses casos tem-se a alternativa de ser alterado para o reembolso, ocorre essa possibilidade, deixando isso muito bem fundamentado nos termos do compromisso, pois é incontestável que a natureza nunca mais possa voltar ao que era antes de forma equivalente.

Há três possibilidades que poderá ocorrer a indenização ambiental. No que tange o ecossistema florestal, existe a possibilidade de restaurar o biogeoceno degradado, mas há uma carência em toda a constância ecológica, há os ecossistemas que nunca mais poderão ser recuperados e há também os ecossistemas que podem ser restaurados ou não, mas que o ajustado obteve algum tipo de ganho com toda a degradação. Nesses casos também se deve indenizar.

É de imensa complexidade o cálculo do valor que deve ser pago pelo dano a um bem ambiental. Podemos dar o exemplo de como se calcula o valor de um cuidado vitalício a uma onça parda que fora atropelada por uma colheitadeira de cana de açúcar, cujo animal não poderá retornar ao seu habitat natural, pois teve uma das patas amputada.

Há que se salientar, também, que a intenção dessa importância, será para favorecer, de modo direto ou de modo indireto, a sociedade, com atitudes que poderão precaver e/ou sustentar condutas que agridam o meio ambiente.

4.12 SANÇÃO PARA INADIMPLEMENTO

Não faz sentido, imputar encargos ao poluidor no compromisso de ajustamento de conduta, se este antever como figura de prevenção o emprego de penas monetárias (em geral determinada por intermédio de coima jornal) ou de qualquer outra essência, pois se houver a transgressão das obrigações, não seria feita a execução do título judicialmente imediatamente, sendo a cominação no Termo de Ajustamento de Conduta um

instrumento indispensável para coibir o descumprimento. Essa cominação, não pode ter a intenção de compensar o descumprimento, como na cláusula penal contida no âmbito cível, mas, sim, punir pelo descumprimento, pois em uma obrigação de fazer ou de não fazer o que vale é a realização daquilo de foi acordado.

A sanção não é um ato que pode ser realizado sozinho. Ela deve ser atrelada ao Termo de Ajustamento de Conduta e a falta da sanção resulta na invalidez do compromisso, como forma de vício. O valor que deverá ser estabelecido na sanção pecuniária deve ser de acordo com a finalidade da mesma, que é prevenir o descumprimento da obrigação, ou seja, a multa diária ou não tem que ser estabelecida num valor que o ajustado prefira cumprir com a obrigação, que pagar a multa, de forma coativa, de modo que ela vá progredindo em seu valor até que o degradador não tenha como pagar. Sendo a cominação de valor irrelevante ou insignificante, o compromisso não merecerá eficiência, contendo também um vício, não devendo prosperar.

A cominação deve ser estabelecida também de acordo com o tipo de degradação, pois cada degradação é diferente, mas têm sua devida importância. Há que serem levadas em conta, também, as possibilidades econômicas do degradador, que necessita estar de acordo com seus objetivos.

Se o título executivo for ser executado no Poder Judiciário, a multa estabelecida pelo órgão público no termo de ajustamento de conduta será a mesma, sendo assim, tem que se pensar nesse fato, também, antes de estipular a cominação.

Não há regra para a estipulação do valor da cominação, o Código Civil, dispõe que o valor da cláusula penal não pode ultrapassar o valor da obrigação principal, mas a regra para o Código Civil cabe aos direitos de patrimônio e direitos individuais, que não se correlaciona como o direito ambiental, sendo ele de ordem difusa, atingindo assim toda a coletividade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisamos neste trabalho a maneira como o uso do Termo de Ajustamento de Conduta, sua origem, natureza e sua aplicação no campo do Direito Ambiental. Observamos que esta solução agrega novos elementos no espaço público e privado brasileiro e

consequentemente reconfigura antigas estratégias de ação das instituições públicas e Organizações Não Governamentais frente aos casos de conflito ambiental.

De modo geral, consideramos os métodos e instrumentos alternativos de “solução” de conflito como o resultado de toda uma transformação econômica da sociedade contemporânea, a partir das novas demandas de consumo e meios de produção de objetos de consumo, que tornou possível a utilização de tais métodos e instrumentos por esses atores sociais.

Escrutinamos, não apenas as bases teóricas e fundamentos legais, mas apresentamos alguns exemplos práticos, de maneira a evidenciarmos as especificidades do Termo de Ajustamento de Conduta.

Por meio deste estudo, pudemos perceber a ideia de legitimação dos órgãos públicos como o Ministério Público, quanto ao compromisso da propositura de ajustamento, pois, são órgãos que lidam direta e diariamente com a realidade dos direitos da sociedade, experimentando todos os dias, em concreto, a necessidade de pacificação social pela via extrajudicial.

Pudemos reconhecer o TAC como um instrumento eficiente de que dispões certos órgãos públicos como uma forma alternativa para o tratamento dos desastres ambientais, pois é o instrumento que sela um compromisso de ajustamento detido, por excelência pelo Ministério Público para solucionar conflitos extrajudiciais e ambientais.

Ao analisarmos a história da evolução do Direito Ambiental e em uma leitura da literatura jurídica sobre o TAC, pudemos vislumbrar sua origem no campo ambiental. Vimos que desde a simples nomeação do acordo até o processo de escolha do dispositivo legal que o ancora tende a refletir a busca do órgão legitimado ou do representante do órgão legitimado.

Essa busca culminou na criação, das instituições e instrumentos de governo, na maioria dos Estados nacionais, voltados para o tratamento da questão ambiental que se fazia emergente, graças aos efeitos da industrialização e ao crescimento econômico, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972.

Notamos que nesta Conferência as discussões foram direcionadas para a criação de caminhos possíveis e eficientes na resolução dos problemas ambientais, como poluição

do ar, contaminação dos recursos hídricos, evidenciados por uma série de acidentes que aconteceram entre os anos 1950 e 1960.

Como exemplo, observamos como aconteceram os desastres em Londres, em 1952, quando uma nuvem de fumaça tóxica envolveu a cidade, causando a morte de várias pessoas.

Percebemos a importância do Ministério Público como órgão regulamentador do novo instrumento normativo, buscando estabelecer regras e critérios para a celebração de compromissos entre órgãos e entidades ambientais da Federação e os responsáveis por obras e atividades potencialmente poluidoras, com o objetivo de regularizá-las e adequá-las à legislação ambiental.

Do mesmo modo, observamos que o estabelecimento do Termo de Ajustamento de Conduta ou Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental é fundamentado pela Lei 7.347/85 que dispõe sobre a Ação Civil Pública, que se trata de uma forma de solução de conflitos relacionados a direitos difusos (responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente; ao consumidor; os bens e direitos de valor artísticos; estético; histórico; turístico; paisagístico; e a qualquer outro direito ou interesse difuso).

Sendo assim, não podemos olvidar que a atuação dos órgãos públicos legitimados deva ser de forma igualitária, quando o compromisso de ajustamento de conduta for para casos parecidos e até mesmo de empresas filiais em várias localidades que estejam cometendo degradação semelhante, pois não se pode em uma localidade a contaminação ser de valor irrelevante e, no entanto, em outra localidade a contaminação ser de quantia que atinja sua finalidade.

REFERÊNCIAS

- AKAOUI, F.R.V. **Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental**. 5 ed. Revista dos Tribunais Ltda: São Paulo, 2015.
- ARAÚJO, T.C.D. *O direito à informação ambiental*. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3717/O-direito-a-informacao-ambiental>. Acesso em 04 jun de 2018.
- BRASIL, Art. 127. **Constituição Federal**, 22 de setembro de 1988.
- BRASIL, Art. 129. **Constituição Federal**, 22 de setembro de 1988.
- CAMPOS, M. F.; GOLDSCHMIDT, R.R.(Orgs.). **Escola Mandala**: uma nova concepção para o ensino tecnológico na rede Fatec. 2 ed., Rio de Janeiro, 2007.
- COSTA, L, G; DAMASCENO, M, V, N; SANTOS, R.S. *A Conferência de Estocolmo e o pensamento ambientalista: como tudo começou*. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Confer%C3%Aancia_de_Estocolmo. Acesso em 02 out de 2017.
- MEIRA, A. L. V. “Fundamentos do Direito Ambiental no Brasil”. Disponível em: <http://www.revistasdotribunais.com.br/maf/app/widgestshomepage/delivery/document>. Acesso em 16 set de 2017.
- MEIRELES, C. “Ministério Público: quais suas funções?” Disponível em: <http://www.revistasdotribunais.com.br/maf/app/widgestshomepage/delivery/document>. Acesso em 15 jun de 2018.
- MENDES, N. “A atuação do Ministério Público na tutela do meio ambiente”. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12292. Acesso em 12 jul de 2018.
- MILHO, F.”O que foi a Rio 92?” (reportagem). Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/rio20/0-que-foi-rio-92-4981033>. Acesso em: 24 mai de 2018.
- MIO, GEISA P. de. “O Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta para Resolução de Conflitos Ambientais”. **Revista de Direito Ambiental**. v. 39/2005. DTR/2005/892, 2005, p.92-2005.
- ANDRADE, R. de C. “Execução ou Ação Civil Pública: por uma atuação preventiva do Ministério Público na proteção do Meio Ambiente”. **Revista de Direito Ambiental**. v. 14/1999. DTR/199/171, 1999, p. 113-119.
- RODRIGUES, G de A. R. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta**: teoria e prática. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- SANTOS, A. S.R. **O Direito Ambiental: sua formação e importância para a Revista dos Tribunais**. Disponível em: <http://www.revistasdotribunais.com.br/maf/app/widgestshomepage/delivery/document>. Acesso em: 23 de novembro, de 2017.
- https://pt.wikipedia.org/wiki/Clube_de_Roma
- <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>

<http://iag.lhys.org/141-smog.pdf>

https://pt.wikipedia.org/wiki/Confer%C3%Aancia_de_Estocolmo

<http://www.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>

<http://www.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>

https://pt.wikipedia.org/wiki/Protocolo_de_Quito

<http://www.politize.com.br/ministerio-publico-o-que-faz/>

<https://nathymendes.jusbrasil.com.br/noticias/358682959/a-atuacao-do-ministerio-publico-na-tutela-do-meio-ambiente>

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3717/O-direito-a-informacao-ambiental>