

---

## COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL

*Pedro de Mattos Russo<sup>1</sup>*

*Claudemir Battalini<sup>2</sup>*

**RESUMO:** O Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental oferece uma interessante alternativa à via judicial, pois imprime a necessária celeridade que a tutela do bem ambiental reclama e permite a livre discussão dos termos a serem pactuados, como prazos e condições (jamais transigindo sobre o bem ambiental em si, tido como indisponível), de tal sorte a concretizar não somente os anseios sociais, como também o mais lúdimo espírito democrático dos quais os operadores do direito deveriam estar imitados. A promulgação da Constituição Federal, em 1988, deixou evidente a intenção em se preservar o bem ambiental, tido como bem de uso comum do povo, positivando, assim, seus anseios históricos e propiciando a convergência ideológica com as tendências mundiais. O Compromisso de Ajustamento de Conduta se revelou, ao longo destes anos, eficiente meio para alcançarmos tal fim. No bojo deste artigo, definiremos o instituto à luz da ciência do Direito, e, após situar o leitor no contexto legal, apontaremos as diversas teorias utilizadas para justificar juridicamente o instituto que empresta nome ao título deste trabalho. Elucidaremos os possíveis objetos do Compromisso, bem como a legitimidade para tomá-lo, além de seus requisitos essenciais, efeitos e vedações, situando o leitor sobre as implicações de seu eventual, porém, possível, inadimplemento. Enfim, ao final do presente trabalho, o leitor terá maiores noções do instituto, de modo a aguçar sua curiosidade sobre o interessante tema, cujas peculiaridades reavivaram a esperança nas soluções não judiciais de resolução de conflitos ambientais, objeto de importantes debates no mundo atual.

**PALAVRAS CHAVE:** Compromisso. Ajustamento. Conduta. Ambiental. Termo de Ajustamento. Título Extrajudicial. Meio Alternativo. Resolução de Conflitos. Transação. Bem Ambiental.

---

<sup>1</sup> Pedro de Mattos Russo, Advogado, Vice-Presidente da Comissão de Segurança Pública da 33ª Subseção da OAB; monografia aprovada em 2011, UNIANCHIETA, Jundiá - SP

<sup>2</sup> Professor das Disciplinas de Direito Ambiental e Direito do Consumidor no UNIANCHIETA, Promotor de Justiça na área do Meio Ambiente, Urbanismo e Registros Públicos; especialista em Direito Ambiental; orientador da monografia.

## 1. CONCEITO

O Compromisso de Ajustamento de Conduta pode ser entendido como um instrumento não judicial de solução de conflitos, estipulado paritariamente entre legitimados e interessados, respeitados, neste esforço comum, a lei e os princípios norteadores do sistema jurídico pátrio, e, uma vez pactuado, recebe da lei o “status” de título executivo extrajudicial para todos os efeitos processuais.

Segundo Mazzili, antes de eventual propositura da ação civil pública, pode ocorrer que o causador da lesão a um dos interesses difusos se proponha a reparar o dano ou a evitar que este ocorra ou persista; pode ainda o investigado aceitar a fixação de um prazo para implantação das providências necessárias à correção das irregularidades (MAZZILI, 2008, p. 303).

Assim, por meio da celebração do denominado Compromisso de Ajustamento de Conduta, pode, o legitimado, deixar de perseguir eventual provimento jurisdicional para tutela do bem ambiental, se – e somente se - aperfeiçoados satisfatoriamente os termos e condições reduzidos a termo quando da pactuação do mencionado compromisso.

No plano legal, o Compromisso de Ajustamento de Conduta está definido no §6º do artigo 5º da Lei nº. 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, nos seguintes termos: *os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial*<sup>3</sup>.

Seu conceito, portanto, encontra-se definido na legislação afeta à matéria coletiva, sendo certo que o entabulamento do Compromisso, uma vez preenchidos seus requisitos, implica, necessariamente, no nascedouro jurídico de um título executivo extrajudicial, com todos seus consectários processuais.

Sua vantagem prática consiste justamente na obtenção de um título executivo sem que, para tanto, seja necessário o ajuizamento de ação civil pública evitando-se, assim, todas suas

---

<sup>3</sup> BRASIL, Lei da Ação Civil Pública, Lei nº. 7.347, de 24.07.1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. Brasília-DF: Senado Federal, 1985, artigo 5º.

implicações, como, por exemplo, aperfeiçoamento de citação do demandado, apresentação de defesa, instauração de incidentes processuais, arguições de preliminares, saneamento do feito, dilação probatória, efetiva produção de provas, prolação de sentença, interposição de recursos, dentre outros. Deste modo, salta aos olhos que a utilização deste instituto implica, necessariamente, em um significativo encurtamento temporal na tutela do meio ambiente, e *em se tratando de proteção de bens de natureza ambiental, o fator temporal é vital, pois o atraso no cumprimento das medidas assecuratórias ou reparatórias pode ter repercussão negativa de vulto* (AKAOUI, 2010, p. 141).

## 2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Indubitavelmente, *a proteção do meio ambiente reclama um sistema jurídico que abarque não apenas medidas precaucionais e preventivas, mas também que responsabilize efetivamente todo aquele que lesar a natureza* (LEITE, LIMA e FERREIRA, 2005, p. 331), tida como direito fundamental de terceira dimensão, conforme lições do professor Karel Vasak.

Neste ponto, exsurge destacar o avanço legislativo alcançado pelo Brasil quando, em 1990, por ocasião da aprovação do projeto de Lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, inseriu no ordenamento jurídico pátrio este instituto jurídico de tutela coletiva, cuja efetiva utilização tem proporcionado a proteção eficaz dos interesses e direitos coletivos, fornecendo, assim, ferramenta eficiente para a proteção do bem ambiental.

É claro como sol que a sociedade brasileira vivencia um momento de inchaço do Judiciário, diante do crescente número de processos judiciais em trâmite no País. Segundo informações do Conselho Nacional de Justiça, extraídos do relatório “Justiça em Números - 2014”, referente aos dados do ano de 2013, somente no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, existem 21.030.402 (vinte e um milhões, trinta mil, quatrocentos e dois) processos em andamento<sup>4</sup>.

Não é somente esta tendência na judicialização dos conflitos, típica de nossa sociedade, que impossibilita a célere (e, conseqüentemente, eficaz) tutela do bem ambiental, mas também a existência de infindáveis números de recursos previstos no sistema processual

---

<sup>4</sup> *Justiça em números 2014: ano-base 2013*. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2014, p. 131.

pátrio. Esta estruturação, do ponto de vista adjetivo, dificulta, sobremaneira, o rápido alcance do provimento jurisdicional reparatório ou cautelar almejado. Além disso, cria verdadeiro óbice ao Julgador na distribuição, com rigor técnico e efetivo esperados de sua excelência – ideais desejados pela sociedade –, de tutelas de urgência ou inibitórias, visando à prevenção, à precaução e à inibição do dano ambiental identificado.

Somado a isso, observa-se que, na contramão dos Estados tidos como desenvolvidos, a sociedade civil brasileira é despreparada para, de per si, promover a tutela do bem ambiental, concentrando tal mister nas mãos de pouquíssimos órgãos. Isto é de fácil constatação quando cotejamos didaticamente o número de ações civis públicas em trâmite no Brasil propostas por associações civis com aquelas ajuizadas pelo Ministério Público, saltando aos olhos que os números deste são exponencialmente maiores que o a demanda de ações judiciais propostas por aquelas.

Diferentemente de outros modelos de *Parquet* – cuja competência é exclusivamente a promoção da ação penal (ex.: Portugal), o brasileiro recebeu tantas funções constitucionais (como exemplo: promoção do inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente, dentre outras – CF, 129, III) dada a incontestável fragilidade na organização política de nossa sociedade civil.

Isto porque nos Estados dito desenvolvidos, como exemplo da Itália, França, Espanha, verifica-se que este tipo de tutela jurisdicional é perseguida, com excelência e efetividade, pelos próprios cidadãos no cumprimento de seus deveres constitucionais: não necessitam da representação de outro órgão.

No caso brasileiro isto não ocorre. Há uma carência maciça de informações e organização jurídica na sociedade, cuja vicissitude reside nas mazelas sociais arraigadas nesta República, cuja origem histórica remete à exploração desta “*terrae brasilis*”, caracterizada pelo objetivo único da metrópole lusitana em esgotar (ou tentar fazê-lo) as riquezas naturais aqui existentes em prol de seu bem-estar econômico, político e social.

Retomando o raciocínio inicial, o leitor deve manter consigo durante toda leitura deste artigo científico a seguinte indagação: seria, o Compromisso de Ajustamento de Conduta, uma alternativa viável e eficaz à cediça morosidade do Poder Judiciário, aquele dotado do monopólio da violência?

As ações judiciais são a *ultima ratio* do sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, já que os instrumentos de precaução e prevenção devem ser privilegiados na medida em que os traços e sequelas da lesão ao meio ambiente podem permanecer mesmo com a reconstituição do bem. Ressalte-se ainda que vivenciamos uma imensa crise processual, proveniente da demora da instrumentalização do processo e da pouca experiência da sociedade em proteger juridicamente o meio ambiente. Além dos mecanismos recursais e o número de processos em juízo dificultarem um acesso mais completo à justiça, apesar da importância do sistema processual coletivo na atualidade (LEITE, LIMA e FERREIRA, 2005, p. 333).

Admitindo-se que as ações judiciais devam ser a última providência a ser intentada dentro deste complexo de proteção ao bem ambiental, instigamos a seguinte questão: seria possível um órgão público, de per se, promover a transação do bem ambiental sendo ele indisponível por excelência? Ou em outras palavras: *seria possível admitir esse tipo de solução consensual, quando da violação a interesses transindividuais?* (MAZZILI, 2008, p. 303).

Reza o artigo 841 do Código Civil brasileiro que somente *quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação* (VIEIRA, 2002, p. 263). Assim, seria um *nonsense*, senão uma ilegalidade ou mesmo uma inconstitucionalidade, transacionar sobre bens públicos (de uso comum do povo), como o bem ambiental o é?

Esta problemática tem origem no fato de que *o sistema brasileiro sempre deu ênfase às relações de natureza individual na esfera material e processual* (VIEIRA, 2002, p. 263). Como bem observado por Moreira, ainda, quando destacou que *a estrutura clássica do processo civil, tal como subsiste na generalidade dos ordenamentos de nossos dias, corresponde a um modelo concebido e realizado para acudir fundamentalmente situações de conflito entre interesses individuais* (MOREIRA, 2002 *apud* VIEIRA, 2002, p. 104).

Destarte, do ponto de vista histórico, observa-se que o sistema jurídico pátrio não proporcionava hipóteses processuais para a tutela de direitos e interesses coletivos até a importação das denominadas *Class Actions*, provenientes do direito consuetudinário norte americano, por meio da edição da Lei nº. 7.347/85, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e deu outras providências.

Até então, sempre pairou no cenário jurídico nacional, hipóteses de legitimação<sup>10</sup> ordinária, remontando-se ao sistema clássico de tutela processual, ou seja, postular em nome próprio, direito próprio.

A dúvida ainda persiste: então não seria possível tutelar ordinariamente o bem ambiental? Ou seja, não seria possível, em nome próprio, ajuizar demanda que tenha por desiderato a tutela do bem ambiental? E a resposta intuitiva é “não”.

Como pontuado alhures, o bem ambiental caracteriza-se como interesse difuso, portanto, os legitimados ativos não agem para satisfazer direito próprio, porque não são os titulares únicos do direito lesado (o meio ambiente a todos pertence); *estamos aqui em face de interesses transindividuais, cujos verdadeiros titulares estão dispersos na coletividade, o objeto do litígio coletivo será sempre a reparação de interesses transindividuais* (MAZZILI, 2008, p. 303).

Ademais, somente pode dispor do bem material quem lhe seja titular. Ocorre que, no caso dos interesses difusos, por justamente não se poder identificar esta titularidade – o bem é de uso comum do povo –, a lei conferiu a um número restrito de pessoas ou órgãos a tarefa de promover sua tutela processual.

Posto detenha disponibilidade sobre o conteúdo processual do litígio, por definição, o legitimado extraordinário não tem disponibilidade do conteúdo material da lide. Como a transação envolve disposição do direito material controvertido, a rigor não deveria ele poder transigir sobre direitos dos quais não é titular. Por isso é que, tanto no Direito Privado (a transação do Direito Civil), como no Direito Público (a transação penal), só pode transigir quem seja titular do direito objeto da disponibilidade (o particular ou o Estado, conforme o caso). Já no caso de lesão a interesses transindividuais, nem uma só pessoa é titular do interesse, nem o Estado o é (MAZZILI, 2008, p. 304).

Todavia, tal conclusão somente mostra lógica se partíssemos do pressuposto de que a natureza jurídica do Compromisso de Ajustamento de Conduta é transacional – se o entabulamento do Termo de Ajustamento de Conduta consiste em transação, tal como ocorre com o instituto despenalizador da transação penal (artigo 76 da Lei Federal nº. 9.099/95)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> BRASIL, Lei dos Juizados Especiais. Lei nº. 9.099, de 26.07.1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília-DF: Senado Federal, 1995.

Assim, para avançarmos no estudo do tema e responder à questão formulada, mister enfrentarmos, desde logo, a seguinte questão: teria o Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental natureza contratual, administrativa ou transacional? Vejamos de maneira articulada.

### 3. NATUREZA JURÍDICA

Ainda não se firmou a doutrina a respeito da natureza jurídica do compromisso de ajustamento. Diversas são as divergências que até este momento cercam o instituto analisado. Alguns juristas tendem a ver nele uma espécie de transação, com características próprias, diversas do negócio jurídico expresso pelos artigos 1.025 e 1.035 do Código Civil, já que não tem como objeto, geralmente, direitos patrimoniais, disponíveis, nem implica, tampouco, em reciprocidade de ônus e vantagens. Outros já o veem, dadas as peculiaridades do instituto, como uma figura jurídica própria, que não se confundiria com a transação (PROENÇA, 2001, p. 124).

Os debates existentes entre esta modalidade de compromisso podem ser seccionados em três correntes básicas de entendimento: a corrente que entende o compromisso como transação bilateral; outra como acordo em sentido estrito; e a que concebe o instrumento como ato administrativo (FERNANDES, 2008, p. 56).

Pois bem, sob este enquadramento teórico é que traçaremos, nas linhas abaixo, a problemática do tema. Destarte, esclarecemos que não pretendemos, aqui, chegar à minudentes pontuações, à medida em que o tema é por demais controverso e complexo. Colimamos sim, apontar os pontos mais notórios das teorias hoje existentes, a fim de que o leitor possa entender a pertinência de fazê-lo, oferecendo meios para chegar às próprias conclusões.

#### 3.1. HIPÓTESE CONTRATUALISTA

Asseveram, em suma, que *na negociação do compromisso, não se discute a disponibilidade do direito material ao meio ambiente, mas a situação periférica de resguardo do mesmo e, por isso, admite negociar prazos e formas de cumprimento, não o direito*

*indisponível ambiental* (FERNANDES, 2008, p. 57), comportando, neste ponto, o regramento do direito civil, conforme artigo 840 do código civilista.

Esta corrente, portanto, considera que o compromisso possui natureza contratual e bilateral, porém de maneira peculiar, na medida em que seu objeto não cunha indisponível, contrapondo-se ao paradigma utilizado pela lei civil material (direito patrimonial e, portanto, disponível).

A peculiaridade recai sobre a limitação do poder de transigir, uma vez que os legitimados não poderiam dispor de um bem de que não lhes são titulares, sob pena de afronta aos mais comezinhos princípios de direito, dentre eles, a ninguém é dado dispor do que não lhe pertence.

Portanto, a possibilidade da bilateralidade e o variável grau de obrigações mútuas na negociação das cláusulas compromissais tendem a vincular o legitimado em maior ou menor intensidade, aplicando-se, neste viés, o regime jurídico de direito privado somente quanto às condições (principalmente prazos) e ao modo de execução, porém jamais quanto ao seu conteúdo eminentemente indisponível – vale dizer, o bem ambiental em si.

### **3.2. HIPÓTESE TRANSACIONAL**

Esta corrente doutrinária é encabeçada por Akaoui que, de início, nos alerta, *no entanto, ainda que posto pela doutrina como uma forma peculiar de transação, é certo que a nós parece que o compromisso de ajustamento de conduta se insere dentro de outra espécie de um gênero mais abrangente, qual seja, o acordo* (AKAOUI, 2010, p. 67).

Realmente, os acordos nada mais são do que a composição dos litígios pelas partes nele envolvidas, sendo certo que esta composição pode ou não implicar concessões mútuas. Em caso positivo, diante do permissivo legal, estaremos diante do instituto da transação. Em caso negativo, posto que indisponível seu objeto, então estaremos diante do que convencionamos denominar de acordo em sentido estrito. Ambos, portanto, integram o gênero acordo (AKAOUI, 2010, p. 67).

*Esta vertente é restrita até mesmo quanto aos prazos e modos de cumprimento da obrigação que devem seguir parâmetros rígidos de controle* (FERNANDES, 2008, p. 60), contrapondo-se, aqui, à corrente contratual.

Para esta corrente, tudo estaria previamente fixado, não havendo qualquer possibilidade de discricção do legitimado/tomador, nem mesmo quanto aos prazos e às condições, cujos apontamentos constariam do estudo técnico realizado *in loco*, cabendo ao interessado/compromissário simplesmente aderir às condições e pactuar o termo caso haja interesse. Na eventual hipótese de discordância do interessado, outra alternativa não restaria ao órgão tomador senão a propositura da correlata ação civil pública.

Cumpre-nos, neste lanço, traçar uma analogia com o instituto despenalizador da transação penal que confere, na seara criminal, ao autor de infrações consideradas de menor potencial ofensivo, a possibilidade de se evitar a *persecutio criminis in judicio*, desde que preenchidos os requisitos legais e, quando possível, reparado o dano causado.

Percebam que não há possibilidades de negociação entre o titular da ação penal e o autor dos fatos, cabendo a este simplesmente aceitar as condições oferecidas ou não, suportando, neste caso, os prejuízos advindos com a deflagração da ação penal, diferenciando-se dos institutos alienígenas denominado “plea bargaining” (EUA) e “patteggiamento” (Itália). Efetivamente cumpridas as condições impostas, o autor dos fatos verá sua punibilidade ser declarada extinta pelo Magistrado natural, nos termos do artigo 84, parágrafo único, da Lei nº. 9.099/95.

Evita-se, portanto, a judicialização do conflito, sem que a isso implique confissão dos fatos investigados ou mesmo reconhecimento da responsabilidade penal do autor dos fatos, mas somente visa a evitar os transtornos e desvantagens iminentes ao processo criminal.

Por esta razão concluíram os adeptos da corrente transacional, ser o Compromisso de Ajustamento de Conduta uma espécie civil de transação: inexistem margens para negociações ou mesmo negociações acerca de prazos ou condições; os interessados estão vinculados à proposta ofertada pelo tomador/interessado rigorosamente calcada no estudo técnico apresentado pelo órgão técnico oficial.

Depreende-se, portanto, que ambas as hipóteses (contratualista e transacional) assemelham-se na ideia central: consideram o Compromisso de Ajustamento de Conduta um acordo, divergindo somente no tocante à possibilidade de haver ou não concessões mútuas, sendo tal impossível para a corrente transacional, em vista de não serem eles, os órgãos tomadores/legitimados, titulares do direito lesado (difuso e indisponível).

### 3.3. HIPÓTESE ADMINISTRATIVISTA

Finalmente chegamos à corrente que substancialmente distingue-se das duas acima perquiridas. O ponto principal abordado pelos adeptos desta senda doutrinária reside justamente no fato dos legitimados a tomarem o compromisso serem exclusivamente entes públicos – lembrando que a própria lei de ação civil pública excluiu as associações civis do rol de legitimados. Surge, naturalmente, a questão: por que, então, não classificá-lo como ato administrativo?

Ora, se os termos do Compromisso emanam de uma vontade do Poder Público (tomador/legitimado) que deve coincidir com a do particular (degradador/compromissário), visando, justamente, ao aperfeiçoamento de direitos ou vantagens, diriam os administrativistas: trata-se de ato administrativo.

Estes atos, embora unilaterais, encerram um conteúdo tipicamente negocial, de interesse recíproco da Administração e do administrado, mas não adentram na esfera contratual. São e continuam sendo atos administrativos (e não contratos administrativos), mas de categoria diferente dos demais, porque geram direitos e obrigações para as partes e as sujeitam aos pressupostos conceituais do ato, a que o particular se subordina incondicionalmente (MEIRELLES, 1999 *apud* FERNANDES, 2008, p. 65).

O principal argumento utilizado é justamente comparar o Compromisso de Ajustamento de Conduta com o denominado “protocolo administrativo”, que é o ato negocial pelo qual o Poder Público acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade ou a abstenção de certa conduta, no interesse recíproco da Administração e do administrado signatário do instrumento protocolar. Esse ato é vinculante para todos que o subscrevem, pois gera obrigações e direitos entre as partes. É sempre um ato biface, porque de um lado está a manifestação de vontade d Poder Público, sujeita ao Direito Administrativo e, de outro, o particular ou particulares, regida pelo Direito Privado (MEIRELLES, 1999 *apud* FERNANDES, 2008, p. 65).

Ocorre que, em verdade, esta teoria não apresenta nenhuma característica distinta das duas outras expostas, pois, embora aponte a natureza do Compromisso como de ato negocial, de outro giro, trata com impropriedade o próprio conceito de ato administrativo.

Explicamo-nos. Com efeito, traz características impróprias ao gênero em que<sup>15</sup> se situam, mesclando, no mesmo ato, regimes públicos e privados, pois coloca a Administração sujeita ao direito público e o administrado, ao direito privado, para a formação de um único ato. Admite consensualidade no ato, mesmo reconhecendo que o ato administrativo seja, por definição, uma manifestação unilateral de vontade do Poder Público (FERNANDES, 2008, p. 66).

Verifica-se que os adeptos desta hipótese doutrinária tentam descrever a natureza jurídica do Compromisso a qualquer custo, olvidando-se de tratar os conceitos jurídicos com o rigor técnico necessário à ciência do direito.

E com essas palavras, acabamos por traçar um panorama básico das três principais sendas doutrinárias que tentam identificar a natureza jurídica do Compromisso de Ajustamento de Conduta.

#### 4. OBJETO

Em primeiro lugar, a celebração do Termo de Ajustamento visa, na matéria ambiental, a proteger o bem ambiental, de maneira efetiva, por se tratar de direito indisponível. Assim, o legislador, ao possibilitar que os órgãos legitimados tomem Compromisso de Ajustamento de Conduta dos agentes que praticam ou praticaram ato ilícito, pretendeu a célere reparação do dano ambiental, de tal sorte que não há se avançar a possibilidade de disposição do bem lesado.

Dito isto, infere-se que *as obrigações a serem assumidas no título deverão abranger de forma eficiente as medidas necessárias a afastar o risco de dano ambiental ou à reparação do mesmo bem jurídico* (AKAOUI, 2010, p. 102), sob pena de ser inútil ou ineficaz.

Consoante preconiza a própria LACP [Lei de Ação Civil Pública] no dispositivo que prevê a possibilidade de se tomar o ajustamento de conduta, as obrigações deverão ensejar o reenquadramento do interessado às exigências legais, sendo que o ordenamento jurídico, de forma sistemática, certamente não se contenta com a assunção parcial dos deveres necessários para com o meio ambiente, de sorte a mantê-lo íntegro às presentes e futuras gerações (AKAOUI, 2010, p. 102).

Emerge, pois, a impossibilidade de se firmar Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental cujo objeto não abarque integralmente as condutas necessárias à obtenção do resguardo ambiental completo, eis que, mais uma vez salientamos, trata-se de interesse e direito transindividual de caráter indisponível.

Quando as medidas adotadas no ajustamento de conduta se mostrem absolutamente inadequada à efetiva obtenção dos resultados que devam ser alcançados no compromisso, ocorrerá vício insanável que contamina de forma irreversível o título, tornando-o imprestável (AKAOUI, 2010, p. 103), sendo absolutamente possível buscar, junto ao Poder Judiciário, sua nulidade, sob o fundamento de vício insanável por imprestabilidade.

Terá havido, na espécie, a frustração da finalidade visada pelo preceito legal, posto que as obrigações serão inúteis à integral satisfação da ofensa. É a chamada violação ideológica da lei, tal como acontece com o desvio de finalidade. Apenas aparentemente as exigências pelas quais se compromissou o causador do dano mostrar-se-ão suficientes à restauração do dano. É irrelevante, no caso, a determinação da causa geradora do vício. Basta a demonstração da inutilidade das obrigações avençadas ou das condições do seu cumprimento para que se legitime a pretensão quanto à invalidade judicial do compromisso (VIEIRA, 2002, p. 246).

Uma vez compreendida a profundidade jurídica da questão, entremos nos possíveis objetos do Compromisso de Ajustamento de Conduta, a saber: a) obrigação de fazer; b) obrigação de não fazer; c) obrigação de dar coisa certa; d) indenização em dinheiro e; e) compensação por equivalente.

Traça-se, nas próximas linhas, uma explanação quanto às possibilidades acima ventiladas.

a) Obrigação de fazer: nas obrigações de fazer, a prestação consiste num ato do devedor, ou um serviço deste. Qualquer forma de atividade humana, lícita e possível, pode constituir objeto da obrigação. Os atos ou serviços, que se compreendem nas obrigações de fazer, se apresentam sob as mais diversas roupagens: trabalhos manuais, intelectuais, científicos e artísticos (MONTEIRO *apud* AKAOUI, 2010, p. 102).

Salta aos olhos, pois, que este tipo de obrigação constitui importantíssimo instrumento de tutela do meio ambiente, na medida em que inserido neste contexto às execuções de projetos tendentes à reparação específica do ambiente degradado,

implementação de obras de contenção, contratação de serviço especializado na reposição de árvores, etc.

b) Obrigação de não fazer: obrigação negativa que tem como escopo principal a abstenção de um fato ou ato, comprometendo-se o devedor a não realizar algo, ou mesmo, aquela em que o devedor assume o compromisso de se abster de um fato, que poderia praticar, não fosse o vínculo que o prende (VENOSA *apud* AKAOUI, 2010, p. 108).

Tais obrigações, portanto, são importantes para a tutela ambiental, eis que tem o condão de, principalmente, fazer cessar a atividade poluidora. Possui cunho preventivo, precaucional, visando à não degradação do meio ambiente.

c) Obrigação de dar coisa certa: o devedor se compromete a entregar ou a restituir ao credor um objeto perfeitamente determinado, que se considera em sua ‘individualidade’ (VENOSA *apud* AKAOUI, 2010, p. 108).

Hipótese pouquíssimamente utilizada nos Compromissos, pois a coisa a ser entregue, geralmente, constitui o próprio bem jurídico lesado, como, por exemplo, no caso de um raro exemplar de espécime endêmico da Mata Atlântica cativo na residência de um empresário de gostos exóticos. No caso, a obrigação seria justamente entregar o animal. É uma obrigação, portanto, *jus ad rem*.

d) Indenização em dinheiro: somente quando não for possível a reparação do dano é que abrirá a possibilidade de indenização daquele em dinheiro, anotando-se que a impossibilidade que ensejará essa medida é a impossibilidade técnica, e não financeira ou de outra ordem qualquer (VENOSA *apud* AKAOUI, 2010, p. 108).

O dinheiro obtido deverá, necessariamente, ser destinado ao fundo de reparação de interesses difusos lesados, nos termos do artigo 13 da Lei. 7.347/1985, regulamentado pela Lei nº. 9.008/95.

Necessário, aqui, trazermos algumas problemáticas, objetos de acirradas disputas doutrinárias e jurisprudenciais. Por primeiro: como aferir o valor do dano ambiental? Vale dizer, quanto vale a destruição, *v.g.*, de cinco alqueires de mata atlântica nativa? Em segundo lugar: é possível a cumulação de uma obrigação de fazer ou não fazer com a fixação de indenização em dinheiro, a título de compensação pelos danos até então causados? O colendo

Superior Tribunal de Justiça tem entendido que sim<sup>6</sup>, sob o argumento de que a recomposição da área degradada, o denominado “reductio and pristinum statum”, ou o saneamento do dano provocado nem sempre ilidem a necessidade de indenização, dando à conjunção “ou” constante no artigo 3º da Lei de Ação Civil Pública o valor aditivo (e não alternativo).

e) **Compensação por equivalente:** visa recompor em favor da coletividade os danos irreparáveis causados ao meio ambiente, com efeito, a compensação por valor equivalente nada mais é do que a transformação do valor que deveria ser depositado no fundo de reparação dos interesses difusos lesados em obrigação de coisa(s) certa(s) ou incerta(s), que, efetivamente contribua na manutenção do equilíbrio ecológico (AKAOUI, 2010, pp. 112/113).

Cumprе ressaltar que esta modalidade de obrigação, nos dias atuais, demonstra ser a mais eficiente, vez que, conquanto o fundo de reparação exista, ainda não há uma política ou mesmo uma instrumentalização para sua utilização, prejudicando, assim, a busca pelo “reductio and pristinum statum”. Enfim, não atendem à finalidade precípua do legislador: preservar e reparar o bem ambiental rapidamente.

Concluimos, portanto, que *na busca do melhor acordo a ensejar a total reparação pelos danos ambientais causados, certamente deverá o legitimado, ao tomar o ajustamento de conduta, levar em consideração as peculiaridades do caso e as possibilidades de compensação que o local comporta* (AKAOUI, 2010, p. 115), elegendo, dentre estas, a que melhor atende ao interesse coletivo na tutela do bem ambiental.

## 5. LEGITIMIDADE E REQUISITOS

Contrariamente ao que se possa imaginar, não basta ser legitimado a promover a ação civil pública para poder tomar o Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental. Isto porque consta da redação do §6º do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública que *os órgãos*

---

<sup>6</sup> Neste sentido, REsp 1.382.999/SC, Rel. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18/09/14, REsp 1.227.139/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13/04/2012; REsp 1.115.555/MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23/02/2011, REsp 1.307.938/GO, Rel. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 16/09/14, *inter alias*.

*públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial* [sublinhamos].

Fica evidente, portanto, que o legislador pretendeu retirar – como, de fato, retirou – a possibilidade de as associações civis pactuarem o Compromisso de Ajustamento de Conduta - ainda que tenham legitimidade para promover a ação civil pública.

Grosso modo, poderíamos dizer que estão autorizadas a celebrar compromissos de ajustamento as pessoas jurídicas de direito público interno e seus órgãos, não as sociedades civis, nem as fundações privadas, nem os sindicatos, nem as entidades da Administração indireta, nem as pessoas jurídicas que, posto com participação acionária do Estado, tenham regime jurídico próprio de empresas privadas (MAZZILI, 2008, p. 315).

Não pretendemos, neste artigo, esmiuçar os porquês do legislador ordinário em legitimar exclusivamente os órgãos públicos para firmar Compromisso de Ajustamento de Conduta. Em apertadíssima síntese, “em passant”, acredita-se que a razão principal reside no princípio constitucional da publicidade (CF, 37) que vincula todos os entes públicos, de modo a fornecer, com isso, meios para o controle externo de seus atos e atividades, seja por outros órgãos (públicos ou privados) ou mesmo pelos cidadãos.

Deste modo, por inexistir publicidade nos atos dos particulares, certamente ocorreriam situações colidentes, como, por exemplo, a pactuação de diversos termos sobre o mesmo objeto ambiental (com condições e prazos diversos), de tal sorte que o Poder Judiciário seria acionado para dirimir a questão. Evitou-se, portanto, expensas desnecessárias ao erário, tanto em seu aspecto econômico, quanto humano e temporal.

Devem, ainda, as obrigações fixadas no compromisso, serem certas, além de se observar *a concreta individualização do direito a que o ato se refere* (DINAMARCO, 1998 *apud* PROENÇA, 2001, p. 131), como exemplo, ao fixar a obrigação de indenizar, deve estar clara a liquidez do título, ou seja, o valor a ser pago, ou, ao menos, os meios para se chegar a ele.

Além do mais, dado que a maciça maioria dos Compromissos avençados possuem como objeto obrigações de fazer e/ou não fazer, obrigatória, *iex vi legis*, a fixação de *astreintes*, também denominadas “cominações” ou “multas cominatórias”, sob pena de nulidade do título, por vício extrínseco em sua formação.

Com efeito, as multas cominatórias constituem pressupostos de validade do título executivo extrajudicial, como bem apontado por Akaoui: *írrito, portanto, o compromisso de ajustamento de conduta firmado sem fixação de cominações, não entrando em vigor no mundo jurídico em face do vício insanável* (AKAOUI, 2010, p. 117).

Se o interessado se compromete a ajustar sua conduta às exigências legais, como o admite a lei, de nada adiantaria a promessa se não houvesse a previsão de penalidade para o caso de descumprimento. A não ser assim, o compromisso rondaria apenas o campo moral. Para haver efetividade jurídica, é obrigatório (e nunca facultativo!) que no instrumento de formalização esteja prevista a sanção para o caso de não cumprimento da obrigação (CARVALHO FILHO, 1999 *apud* AKAOUI, 2010, pp. 115/116).

Grosso modo, estes são os requisitos essenciais do Compromisso de Ajustamento de Conduta que, em última análise, devem subsumir-se àqueles previstos na lei civil geral, por se tratar de título executivo extrajudicial assim definido por lei, em obediência ao princípio da estrita legalidade, acrescentando o instituto ao *numerus clausus* normatizado.

## **6. EFEITOS (CÍVEL, ADMINISTRATIVO E PENAL)**

Como ressabido, a Constituição Federal, em seu artigo 225, §3º, previu a responsabilização tríplice dos degradadores ambientais. Ou seja, pelo mesmo ato lesivo, pode o agente, ser responsabilizado nas três esferas, quais sejam: cível, administrativa e penal; sem prejuízo umas das outras.

Destarte, necessitamos precisar no tempo qual o momento em que o Compromisso passa a surtir efeitos no mundo jurídico, quando as partes nada pactuam neste sentido. Consoante lições de Mazzili, a eficácia do compromisso de ajustamento inicia-se, portanto, no momento em que o órgão público legitimado toma o compromisso, independentemente de qualquer outra formalidade, que a lei federal, aliás, não impôs (MAZZILI, 2008, p. 315).

Sendo o tomador o Ministério Público, o órgão de execução ministerial local obrigatoriamente vincula a eficácia do título à homologação do Conselho Superior a que está vinculado, por força de normas organizacionais próprias.

Na seara cível, em um primeiro momento, a celebração do Compromisso de Ajustamento de Conduta, de plano, enseja o arquivamento do Inquérito Civil quando objeto

de investigação pelo Ministério Público, nos termos da Súmula nº. 04 do Conselho Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo: *tendo havido compromisso de ajustamento que atenda integralmente à defesa dos interesses difusos objetivados no inquérito civil, é caso de homologação do arquivamento do inquérito*, que usamos a título exemplificativo.

Outro efeito cível da pactuação é o impedimento de propositura de ação civil pública que abranja o mesmo objeto contido no TAC, seja pelo próprio órgão tomador, seja pelos demais órgãos colegitimados, de modo a torna-los carecedores de ação por ausência de interesse de agir.

De fato, constituindo o compromisso de ajustamento de conduta título executivo, não haverá qualquer interesse dos órgãos públicos colegitimados a propor ação civil pública para obtenção daquilo que já pode ser executado por meio de documento com força executiva. Seria um verdadeiro *non sense* (AKAOUI, 2010, p. 91).

Por consectário, o terceiro efeito civil do entabulamento do compromisso consiste na extinção da ação civil pública recém proposta que tenha o mesmo objeto, implicando em julgamento do mérito por transação das partes, nos termos do artigo 269, inciso III, do Código de Processo Civil.

Administrativamente, a celebração do título, para Fernandes, retira do Estado seu poder sancionatório em face do particular que, no mínimo, deixou de observar as normas ambientais, seja por não possuir licença ambiental seja pelo ilícito ser tipificado como infração administrativa. Em outras palavras: *os efeitos administrativos solucionam a questão sancionatória do Estado com a remoção do ilícito, ao passo que os efeitos civis buscam a reparação do dano ou remoção do risco de dano* (FERNANDES, 2008, p. 141).

Em sentido contrário, Akaoui entende impossível deixar de se reconhecer o ilícito, *não se podendo anistiar o ajustante quanto às sanções daquela natureza, aplicáveis por sua conduta de risco ou danosa* (AKAOUI, 2010, p. 92).

Sempre de bom tom que o tomador/compromissário inclua no TAC obrigação para o interessado/compromitente buscar, junto aos órgãos competentes, licenciamento de sua atividade, evitando-se que o Termo de Ajustamento faça às vezes de licença ambiental o que implicaria dizer em eventual transbordo das funções do órgão compromissário, já que nem sempre será ele o competente para expedir a pertinente licença ambiental.

Portanto, contanto que se possibilite a ampliação do ajustamento de conduta a <sup>22</sup> fazer surgir uma área de atuação simultânea, é importante que o órgão tomador do ajuste procure, antes de formular o compromisso, certificar-se da existência de prévia atuação de outro órgão colegitimado. Daí a possibilidade de se chamar os colegitimados para fazerem parte do mesmo compromisso, ou limitar o ajustamento de forma a não colidir com a atuação do outro (FERNANDES, 2008, p. 141).

Traçadas, superficialmente, as diretrizes quanto aos efeitos do Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental nas searas cível e administrativa, passemos a uma breve explanação quanto aos reflexos criminais, anotando, desde logo, a polêmica que envolve o tema, de modo que, tencionamos, neste lançamento, traçar, de maneira expositiva, as posições atualmente existentes, agasalhadoras de algumas teorias do direito penal.

Para Milaré, o ajustamento de conduta celebrado no âmbito civil ou administrativo, cujo objeto visou à reparação integral do dano ou à regularização da atividade de risco, pode configurar falta de justa causa para o início da ação penal, causa extintiva de punibilidade ou, até mesmo, uma causa supra legal de exclusão da antijuridicidade (MILLARÉ, 2005, 149).

De outro lado, Akaoui posiciona-se pela independência total entre as três esferas de responsabilidade. Para ele, a responsabilização criminal goza de plena autonomia.

Outra forma de pensar levaria à absurda hipótese de o degradador ajustar-se com o órgão público legitimado e, com isso, afastar sua responsabilidade penal, p. ex., o que seria o mesmo que uma pessoa que pratica homicídio doloso ser isentada da pena em razão de ter efetuado pagamento de indenização à família da vítima. Não há o aniquilamento da justa causa para prosseguimento da investigação criminal ou da ação penal eventualmente já proposta (AKAOUI, 2010, p. 92).

## **7. VEDAÇÕES AO COMPROMISSO**

Ocorre que tal instituto jurídico não se aperfeiçoa de forma livre, ao sabor do compromissário e do comprometente, existindo, por óbvio, algumas restrições quanto ao seu uso: *para poder transigir, é preciso poder dispor do direito material sobre o qual se transige* (MAZZILI, 2008, p. 339).

Como são garantias mínimas e não máximas de responsabilidade do causador<sup>23</sup> do dano a interesses transindividuais, conseqüentemente não podem os compromissos estipular cláusulas limitativas de responsabilidade do comprometente nem impeditivas de acesso dos lesados à jurisdição, e se o fizerem, tais cláusulas serão tidas como não existentes (MAZZILI, 2002, p. 280).

Ademais, em obediência à garantia constitucional da inafastabilidade do Poder Judiciário, previsto no artigo 5º da Carta Política de 1988, não se pode avançar a impossibilidade de se discutir em juízo os termos pactuados ou mesmo restringir direitos dos órgãos públicos tomadores, sob pena de se violar, inclusive, a própria lógica do instituto jurídico.

Não podem os compromissos incluir renúncias por parte dos compromissários, a quaisquer direitos materiais, de que não são titulares os órgãos públicos legitimados a tomarem os compromissos (MAZZILI, 2002, p. 280).

Em última análise, para Mazzili, não se admite que, nesses compromissos, haja transação quanto ao objeto material do litígio, até porque não têm os legitimados ativos à ação civil pública ou coletiva a disponibilidade sobre o direito material controvertido (MAZZILI, 2002, pp. 339/340).

Conclui-se que as cláusulas do Termo de Ajustamento devem ser fixadas razoavelmente, embasadas em estudos técnicos, fixando-se cominações em caso de descumprimento, contando com a participação do órgão público a quem competiria conceder a correlata licença ambiental, e, sobretudo, que sejam eficientes na tutela do bem ambiental o qual, em última análise, é a razão de ser - e a própria finalidade - da celebração do título.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Homem, comprovadamente, caminha para seu fim. Isso porque após séculos de exploração incessante do meio ambiente, dele retirando, a qualquer custo, toda matéria prima necessária para o desenvolvimento e o progresso das nações, a “racionalidade” do ser humano não se preocupou, no contrafluxo, em criar mecanismos de reposição ou mitigação dos danos irreversíveis causados - sequer cogitou das conseqüências de reiterada conduta eminentemente extrativista.

O Direito é uma ferramenta de pacificação social e, neste mister, deve imprimir<sup>24</sup> a efetiva tutela do bem ambiental, sob pena da extinção não só do Homem, como, por consequência, da própria ciência jurídica. “A vida é a motivação de tudo o que a humanidade produz. Motor das atividades, razão última das cogitações. Sem ela nada faz sentido. Na esfera do direito, significativa a expressão bens da vida. O direito existe para quem desfruta desse milagre de existência. Sem o fluxo vital, não interessam regras” (José Renato Nalini).

A sociedade civil e os órgãos públicos não podem permanecer inertes aguardando que o legislador edite normas efetivas e eficazes. O histórico legislativo de nossa República (vide promulgação do novo Código Florestal, verdadeiro retrocesso na tutela ambiental – direito humano), bem como o modo de se fazer política no Brasil, não recomenda que permaneçamos silentes, aguardando providências daqueles que detém significativa parcela do Poder.

Bem verdade que vivemos em um Estado de Direito, ou seja, sob o Império da Lei, e é justamente neste cenário que o Compromisso de Ajustamento de Conduta revela-se um instrumento de ímpar eficácia na tutela verde, ante a cediça burocracia e lentidão da via judicial.

Nesta cadência, especialmente o Poder Judiciário, o Ministério Público e todos os órgãos públicos (legitimados à celebração do Termo de Ajustamento de Conduta) devem, em obediência não só ao comando constitucional como também à tendência dos tratados internacionais afetos aos direitos humanos, promover a tutela do bem ambiental de forma salutar aos nossos pares.

Para isso, à míngua da vigência de normas enérgicas, devem valer-se, dia após dia, de todas as ferramentas que a ciência jurídica oferece (notadamente da hermenêutica e da equidade). Somente assim agindo é que, de fato, cumprirão com suas funções constitucionais, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros aqui residentes a sadia qualidade de vida intrinsecamente ligada ao único bem jurídico absoluto de nosso ordenamento: a dignidade da pessoa humana.

Concluimos que o Compromisso de Ajustamento de Conduta, por todas as suas benesses, constitui um avanço jurídico ainda muito pouco utilizado nos mais remotos rincões do País. Isto porque permite, não cansaremos de reiterar, a resolução rápida e eficaz do litígio ambiental, sem que seja necessário adentrar na morosa via judicial.

Aliás, permite-se que degradador e tomador pactuem as melhores condições, trocando diretamente informações, de modo constante, tornando-se, assim, não rivais em um litígio judicial, mas parceiros na busca da melhor resolução do caso ambiental posto em discussão.

Para o degradador, importante efetivar as medidas avançadas no acordo porque, ao assim agir, ver-se-á livre de figurar no polo passivo de uma demanda proposta no Poder Judiciário com todas as suas inerentes consequências – custas, honorários advocatícios, exposição pública, morosidade.

Já para o tomador, a relevância se mostra no fato de promover, da maneira mais eficiente, a tutela do bem jurídico violado, cumprindo, desta feita, com excelência e eficácia sua função constitucional, contribuindo, assim, neste mister, com a busca do ideal social, estampado na Carta Política de 1988.

Ao nosso sentir, o ordenamento jurídico pátrio, ao contrário do que muitos poderiam imaginar, possui um instrumento alternativo à via judicial extremamente vantajoso na tutela do meio ambiente, revelando-se, portanto, um dos melhores mecanismos - senão o melhor-, no resguardo do meio ambiente, bem jurídico de terceira dimensão, imprescindível para a sadia qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental*. 3ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FERNANDES, Rodrigo. *Compromisso de Ajustamento de Conduta Ambiental - Fundamentos, Natureza jurídica, Limites e Controle Jurisdicional*. 1ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

*Justiça em números 2014: ano-base 2013*. Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 22ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. *O Inquérito Civil: Investigação do Ministério Público, Compromissos de Ajustamento e Audiências Públicas*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

MILARÉ, Édis. *A Ação Civil Pública, Após 20 Anos: Efetividade e Desafios*. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direito do Ambiente: a Gestão Ambiental em Foco: Doutrina, Jurisprudência, Glossário*. 6ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MUKAI, Toshio. *Direito Ambiental Sistematizado*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

PROENÇA, Luis Roberto. *Inquérito Civil: Atuação Investigativa do Ministério Público a Serviço da Ampliação do Acesso à Justiça*. 1ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.