

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

NORMA SUELI PADILHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito ambiental e socioambientalismo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Norma Sueli Padilha; José Fernando Vidal De Souza – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-087-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I

Apresentação

A obra que ora temos a honra de apresentar é fruto de mais um evento patrocinado pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) que reúne os pesquisadores da área do Direito e organiza os maiores eventos acadêmicos ligados à Ciência Jurídica.

Os artigos são oriundos do I Encontro Virtual do CONPEDI, com o tema central: Sociedade Científica de Direito, foi realizado, nos dias 23 a 30 de junho de 2020.

De fato, o evento que seria realizado na cidade do Rio de Janeiro, sob o auspício da Universidade Veiga de Almeida (UVA), não pode ser concretizado em razão da pandemia do COVID-19, por razões de segurança sanitária, registrando-se que o Brasil enfrenta uma crise na área de Saúde, sem precedentes, sendo que na data da redação da presente (06/07/2020), o país contabiliza 64.867 mortes e 1,6 milhão de casos de pessoas infectadas com coronavírus.

Não obstante, a gravidade dos fatos, o evento foi realizado de forma virtual, por meio de um conjunto de ferramentas que exibia palestras, painéis, fóruns, assim como os grupos de trabalhos tradicionais e apresentações de exibição, alterações ou o formato e as edições já usadas durante os eventos presenciais, com o emprego da plataforma RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa), tudo após grande esforço da comissão organizadora do evento.

Os professores ora signatários ficaram responsáveis pela Coordenação do Grupo de Trabalho intitulado DIREITO AMBIENTAL E SOCIOAMBIENTALISMO I e pela organização desta obra.

Assim, no dia 26 de junho de 2020, os dezoito artigos ora selecionados, após avaliação feita por pares, pelo método double blind review, pelo qual cada artigo é avaliado por dois pareceristas especialistas na área com elevada titulação acadêmica, foram apresentados oralmente por seus autores e, como forma de dar publicidade ao conhecimento científico, compõem o presente livro.

O leitor encontrará discussões sobre os seguintes temas: exploração mineral, imprescritibilidade do dano ambiental, resiliência preservação da vida animal, danos ambiental, compliance e meio ambiente, direito-dever fundamental e humano do ambiente

agrotóxicos e cooperativas agropecuárias, energia e sustentabilidade humana, derramamento de óleo no mar, ideal ambientalista, licenciamento da UHE de Belo Monte, cidades e governança ambiental global, o papel do Ministério Público na defesa do meio ambiente, registro imobiliário e meio ambiente, aspectos do exercício de culto religioso de origem africana e meio ambiente, princípios ambientais e nomenclaturas de termo de compromisso ambiental, proteção do direito fundamental ao meio ambiente e relação entre meio ambiente e saúde.

O primeiro artigo, apresentado por Elias José de Alcântara, intitulado A exploração mineral no Norte de Minas como um instrumento de violação da sustentabilidade dos direitos fundamentais das comunidades Geraizeiras, trata do modelo de exploração mineral adotado no município de Grão Mogol - MG, no qual são identificadas práticas de grilagem a serviço de grupos empresariais, que violam os direitos fundamentais dos cidadãos que constituem as comunidades Geraizeiras na região, com a prática de poluição e degradação ambiental decorrente da exploração econômica.

Em seguida, José Valente Neto e Jânio Pereira da Cunha trazem a discussão sobre A repercussão geral no recurso extraordinário 654.833/AC e o risco da prescrição do dano ambiental, acórdão que envolve a recente tese consagrada da imprescritibilidade do dano ambiental.

Depois, Márcio Alves Figueira, Lise Tupiassu e Simone Cruz Nobre falam sobre A resiliência e o valor intrínseco de todas as formas de vida animal, abordando a figura da resiliência na perspectiva do valor intrínseco de todas as formas de vida animal, em busca da consolidação de uma nova ética ambiental fundada na resiliência dos ecossistemas.

O quarto artigo intitulado As formas de reparação dos danos ecológicos: uma análise ainda necessária, de Leonardo Luís da Silva tem como objeto analisar a estrutura do modelo reparatório dos danos ecológicos, com vistas a identificar possíveis incongruências e possibilitar uma reestruturação do conteúdo da responsabilidade civil ambiental.

O quinto artigo denominado Compliance e meio ambiente: sua importância para a gestão empresarial, Beathrys Ricci Emerich, Flavia Jeane Ferrari e Sandra Mara Maciel de Lima tratam de se debruçar sobre a efetiva aplicabilidade dos programas de compliance a serem implantados na gestão empresarial para uma redução de danos causados ao meio ambiente.

Na sequência, o artigo Direito-dever fundamental e humano do ambiente e o bloco de constitucionalidade brasileiro, de Leonardo Furian, versa sobre as Convenções de direito

ambiental que ingressam no ordenamento jurídico nacional em que hierarquia: legal, constitucional ou supralegal, com a análise da evolução jurisprudencial do STF até os julgados mais recentes.

No sétimo, denominado Educação não formal, agrotóxicos e cooperativas agropecuárias: estudo à luz do Direito Ambiental, Larissa Milkiewicz, discute sobre os agrotóxicos e as cooperativas agropecuárias do Paraná, considerando o dever à assistência técnica aos agricultores cooperados que fazem uso de tal produto.

O oitavo artigo, Energia e sustentabilidade humana: impacto das metas do ODS 7 no Brasil, Luciana Cristina de Souza, promove uma reflexão sobre os desafios brasileiros para alcançar melhoria na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano feita pela ONU, tendo por foco as metas propostas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, em particular o ODS 7 sobre o acesso à energia confiável e à exigência de uma matriz energética renovável.

Em seguida, Alceu Teixeira Rocha e Jefferson Aparecido Dias discutem sobre O derramamento de óleo na costa brasileira: mensuração e responsabilidades, a punição dos responsáveis pelos prejuízos causados ao Estado Brasileiro e a aplicabilidade da Lei nº. 9.966 /2000, principal marco regulatório de embarcações em águas brasileiras, tudo em vistas a encontrar mecanismos mais céleres e eficazes no combate e investigações aos crimes ambientais dessa espécie.

O décimo artigo, O ideal ambientalista como meio de oportunizar o direito ao futuro, de Rafael Clementino Veríssimo Ferreira e Edilene Lôbo é dedicado a refletir sobre a vida boa para todos, diante de constantes mudanças climáticas que ameaçam a fauna e flora em todos os continentes, a partir do ideal conservacionista, aliado à educação.

No décimo primeiro artigo, Lara Santos Zangerolame Taroco sobre O licenciamento ambiental da UHE Belo Monte e a participação dos povos indígenas: consulta prévia, oitiva constitucional e audiências públicas e aponta a falta da oitiva constitucional dos povos indígenas questionadas, em ações judiciais, à vista das especificidades do licenciamento da UHE Belo Monte.

O décimo segundo artigo O papel das cidades como atores da governança ambiental global, de Jorge Luis Jurado Perez e Alcindo Fernandes Gonçalves é dedicado a estudar o papel das cidades na abordagem das questões ambientais globais, com novos atores da governança ambiental global (GAG).

Ato contínuo, Leonardo Luís da Silva e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini nos brindam com o artigo O papel do Ministério Público na implementação de um sistema de proteção ambiental ‘intergerencial’, no qual analisam a viabilidade de se conferir ao Ministério Público brasileiro a coordenação de políticas ambientais que exijam uma gestão integrada entre os agentes e órgãos públicos especializados na proteção do meio ambiente.

Sem demora, Eduardo Calais Pereira, Gisele Albuquerque Moraes e Luciana Machado Teixeira Fabel apresentam o artigo O sistema registral imobiliário como instrumento de proteção ao meio ambiente: as reservas legais e o Cadastro Ambiental Rural no qual examinam o CAR e as inovações trazidas pelo Código Florestal, ante as exigências da Lei de Registro Público em relação às áreas de reserva legal.

No décimo quinto artigo, Pode o tambor amanhecer? restrições necropolíticas aos povos de terreiro em São Luís do Maranhão, Jorge Alberto Mendes Serejo trata dos entraves jurídico-normativos para a efetivação dos direitos étnicos dos povos de terreiro no Brasil, em especial aos cultos de matriz africana no Maranhão.

Depois, José Robson da Silva apresenta o artigo Princípios do direito ambiental e os termos de compromisso ambiental: aspectos constitucionais e infraconstitucionais, no qual examina a problemática da falta de taxionomia dos termos de compromisso ambiental, com a profusão de nomenclaturas, normas jurídicas e a repercussão junto aos tribunais.

O décimo sétimo artigo, Reflexões sobre as perspectivas de proteção do direito fundamental ao meio ambiente, de Leonardo Aragão Craveiro, Paulo Campanha Santana e Marcia Dieguez Leuzinger visa examinar as proteções de cunho vertical (subjeto) e horizontal (objeto) do direito fundamental ao Meio Ambiente equilibrado, previsto na Constituição Federal de 1988.

Por fim, Gidelmo dos Santos Fonseca, Ideltrudes Barreto de Menezes Neta apresentam a Tutela do Direito Ambiental: uma questão de saúde, trabalho que busca traçar paralelos entre o meio ambiente equilibrado, o direito a saúde e a tutela destes à luz da Constituição Federal, por meio de relação integrada.

Com isso, o nosso desejo é que todos tenham uma ótima e prazenteira leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza

Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

Prof^a. Dra. Norma Sueli Padilha

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Nota técnica: O artigo intitulado “O papel das cidades como atores da governança ambiental global” foi indicado pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos (UniSantos), nos termos do item 5.1 do edital do Evento.

Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Ambiental e Socioambientalismo I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (<https://www.indexlaw.org/>), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL E OS TERMOS DE COMPROMISSO AMBIENTAL: ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS.

PRINCIPLES OF ENVIRONMENTAL LAW AND THE TERMS OF ENVIRONMENTAL COMMITMENT: CONSTITUTIONAL AND INFRACONSTITUTIONAL ASPECTS.

José Robson da Silva ¹

Resumo

Os termos de compromisso ambiental têm uma profusão de nomenclaturas e normas jurídicas. Isto implica na incompreensão da natureza destes fatos jurídicos e prejudica a tutela jurisdicional. Com fundamento em princípios e categorias jurídicas clássicas realiza-se uma análise constitucional e infraconstitucional do tema.

Palavras-chave: Termos de compromisso ambiental, Poluição, Impacto

Abstract/Resumen/Résumé

The terms of an environmental undertaking bear a myriad of nomenclatures and legal rules. This relates to the miscomprehension on the nature of these legal facts and hinders judicial protection. On the basis of classical principles and juridical categories we proceed to a constitutional and infra-constitutional analysis of the theme.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Terms of an environmental undertaking, Pollution, Impact

¹ Doutor em direito das relações sociais.

1. Introdução.

A humanidade encontra-se em choque e impotente para combater, por enquanto, um pequeno cavaleiro do apocalipse. O vírus¹ é destruidor, mas com potencial infinitamente menor quando comparado à depredação insana que o modo de produção gera.

Os desastres ambientais implicam em ameaças à nossa sobrevivência. É preciso um novo pacto. Um novo contrato. Um contrato natural. Um acordo que fulmine o *parasitismo*: “A terra existiu sem os nossos inimagináveis ancestrais, poderia muito bem existir hoje sem nós, existirá amanhã ou mais tarde ainda sem nenhum dos nossos possíveis descendentes, mas nós não podemos viver sem ela. De modo que é preciso colocar as coisas no centro e nós em sua periferia, ou melhor ainda, elas por toda parte e nós em seu seio, como parasitas².”

Neste quadro que parece caótico, porém, com amplas possibilidades de correção de rota é preciso engendrar novos compromissos, acordos e contratos. Com esta e outras perspectivas os termos de compromisso indicam um norte verdadeiro.

No ordenamento jurídico é possível encontrar uma profusão de designações: termos de ajustamento de conduta (TAC); termo de compromisso ambiental (TCA) e termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental (TCCA). A tese central posta no artigo conclui que os termos de compromisso, muito embora tenham requisitos comuns, são *factos jurídicos* peculiares e não se confundem. Não se trata de uma simples distinção de nomenclatura, constata-se que tais termos são distintos tanto na estrutura quanto nos seus elementos essenciais e finalidades.

Percebe-se que a pluralidade de designações e a diversidade de normativas dificultam a compreensão e o controle jurisdicional. Isto resulta em *insegurança jurídica* e impede a eficácia do direito ao meio ambiente sadio.

Embora no título tenhamos os “princípios jurídicos” como tema não se pretende realizar um diagnóstico do debate acerca de uma teoria dos princípios e, muito menos, curar das profundas implicações que as teorias provocam na *práxis*. As perspectivas teóricas de DWORKIN³, ALEXY⁴ e ÁVILA⁵ são conhecidas e propiciam uma compreensão adequada.

A pretensão é promover uma análise da adequação das normativas infraconstitucionais à Constituição Federal, com a indicação de jurisprudência e como a tutela jurisdicional dos termos de compromisso vem se realizando.

¹ COVID-19.

² SERRES, Michel. O contrato natural. Trad. Beatriz Sidoux. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991, p. 46.

³ DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. São Paulo: Fontes, 2000.

⁴ ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

--- Teoria discursiva do direito. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

⁵ ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: d definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2006.

O meio ambiente equilibrado é um direito fundamental e a sua proteção uma necessidade imperativa para a sobrevivência da vida no planeta. As lutas políticas, religiosas e morais acerca do tema ambiental, os sincretismos metodológicos, conduzem à corrosão da Jurisprudência.

A jurisprudência⁶ fundada preponderantemente em princípios produz, algumas vezes, insegurança jurídica que acaba por prejudicar a possibilidade de uma previsibilidade das decisões. Esta instabilidade é tributária, não apenas, de uma incompreensão de conceitos operacionais.

No artigo não se advoga um retorno à Jurisprudência dos Conceitos⁷, implementa-se uma crítica às doutrinas que, no afã de realizar uma ideologia, refutam categorias e conceitos operacionais clássicos e com isto desestabilizam o Direito. Para combater a instabilidade é necessário delimitar a natureza jurídica dos termos de compromisso.

2. Natureza jurídica dos termos compromisso.

O uso da categoria relação jurídica é um propósito que se realiza para evidenciar os direitos das pessoas. Para além de uma teoria do ordenamento jurídico que tem a norma como objeto⁸, a perspectiva do trabalho se insere numa radical defesa dos direitos fundamentais.

Direitos que se dirigem a todos: seja nas relações privadas; seja nas relações dos privados com o Estado. Numa época que o poder estatal alcança uma dimensão avassaladora, é necessário que o Direito proteja todos os direitos; os direitos subjetivos e os direitos difusos.

3. Estrutura do termo de ajustamento de conduta (TAC).

Neste tópico buscar-se-á identificar a natureza jurídica dos termos de compromisso, sem uma preocupação inicial com a determinação dos elementos essenciais da relação jurídica compromissária, isto, se fará mais à frente.

A doutrina nacional debate a natureza jurídica do termo de ajustamento de conduta. Algumas teses são profundamente divergentes e outras apresentam distinções sutis. A discussão acerca do termo de compromisso ambiental não é tão intensa porque alguns consideram que o TCA não tem autonomia em relação ao TAC.

As perspectivas doutrinárias parecem se dividir e afirmar que o TAC é: *a)* ato-jurídico em sentido estrito; *b)* figura híbrida com possibilidades de negociar cláusulas acessórias; *c)* negócio jurídico bilateral contratual da espécie transação⁹. Esta indefinição contribui para a insegurança e aumento de

⁶ Neste artigo utilizar-se-á palavra com “J” maiúsculo para fazer referência à ciência do Direito e com “j” minúsculo para indicar as decisões proferidas pelo Poder Judiciário.

⁷ “Foi PUCHTA quem, com inequívoca determinação, conclamou a ciência jurídica do seu tempo a tomar o caminho de um sistema lógico no estilo de uma “pirâmide de conceitos”, decidindo assim a sua evolução no sentido de uma “Jurisprudência dos conceitos formal”. LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983, p.21.

⁸ PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito civil. Coimbra: Coimbra Editora, 1996, p. 16, 17.

⁹ A confusão promovida pela profusão terminológica leva à utilização de Termos de Ajustamento de Conduta para regular negócios jurídicos contratuais.

decisões contraditórias. Para fixar a natureza jurídica do TAC, TCA e do TCCA, utilizar-se-á o marco teórico desenvolvido e publicizado entre nós por PONTES DE MIRANDA.

Parece não restar dúvidas de que os Termos de Compromisso são fatos jurídicos. PONTES DE MIRANDA escreveu: “*Fato jurídico* é, pois o fato ou complexo de fatos sobre o qual incidiu a regra jurídica; portanto de que dimana, agora, ou mais tarde, talvez condicionalmente, ou talvez não dimane, eficácia jurídica.”¹⁰

A poluição é o fato jurídico ilícito que corrompe o ambiente e viola o direito fundamental coletivo ao meio ecologicamente equilibrado. É, portanto, uma impossibilidade constitucional a realização de um contrato de transação em que as partes realizam concessões mútuas¹¹ que desobrigam o poluidor de recuperar ou prevenir o dano.

PONTES DE MIRANDA afirmou:

“ATOS-JURÍDICOS ‘STRICTO SENSU’. – Alguns atos humanos são exteriorizações (inclusive comunicações) de fatos psíquicos sem o intuito da criação de negócio jurídico; *e.g.*, exteriorizações de conhecimento, de sentimento, de vontade. É *ex lege* que lhes decorrem a juridicidade e a eficácia: a lei os faz jurídicos e lhes atribui efeitos, quer os tenha querido ou não, as pessoas que os praticaram. Esse fato de poderem ter sido queridos os efeitos não os faz declarações de vontade, nem manifestações de vontade negociais; mas é bastante para que submetam a certas regras que são também, para as declarações de vontade e as manifestações de vontade criadoras de negócios jurídicos.”¹²

No plano da *existência*, a convergência de declarações no TAC é uma exigência legal. Nada obstante, a manifestação da vontade pode ou não ser criadora de direitos e deveres. No plano da validade e da eficácia dos direitos e obrigações ambientais, a causa constitutiva não é a vontade exteriorizada pelos subscritores do Termo, e sim a lei.

A Constituição Federal determina que as condutas e as atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, sanções penais e administrativas, *independentemente da obrigação de reparar os danos causados*¹³.

Na impossibilidade técnica de reparar o dano, o poluidor deverá indenizar. A norma infraconstitucional estabelece: *Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o*

¹⁰ MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado. Parte Geral, tomo I. Ed. Revista dos Tribunais, 1983, p. 77.

¹¹ Art. 840 do código Civil.

¹² MIRANDA, Pontes de. Ob. Cit., p. 83; 84.

¹³ CF/1988, art. 225 § 3º.

*poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.*¹⁴

A confusão promovida pela profusão terminológica impulsiona a utilização de termos de ajustamento de conduta para regular negócios jurídicos contratuais. Um exemplo recorrente é a urbanização desenfreada que induz à ocupação de áreas de preservação permanente.

Loteadoras, com a anuência ou omissão do Estado, implantam e comercializam loteamentos que alcançam espaços territoriais especialmente protegidos. Assim, o adquirente, desconhecendo as regras, fica impossibilitado de construir nestas áreas.

Muitas vezes pela pronta e eficaz ação do Ministério Público, que ingressa com as ações civis públicas ou ainda no inquérito civil, formalizam-se termos de compromisso de ajustamento de conduta que abrangem direitos difusos e privados.

AgRg no AREsp 575474 / DF AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 2014/0224935-8

Relator(a) Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE (1150)

Órgão Julgador T3 - TERCEIRA TURMA

Data do Julgamento 12/02/2015

Data da Publicação/Fonte DJe 27/02/2015

Ementa

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL. CONDOMÍNIO ALTO DA BOA VISTA. 1. NATUREZA JURÍDICA DO TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC). CONTRATUAL. 2. CRITÉRIO DE INDENIZAÇÃO. VALOR DE MERCADO.

REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 3. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. MODIFICAÇÃO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DOS ENTES PÚBLICOS (UNIÃO, ENTIDADE AUTÁRQUICA OU EMPRESA PÚBLICA) DIRETAMENTE. SÚMULA 7/STJ . 4. AGRADO IMPROVIDO.

1. A natureza contratual do Termo de Ajustamento de Conduta firmado pelo MPF, MPDFT, IBAMA e pela Associação do Condomínio Alto da Boa Vista não possui condão de afastar o direito de ação da ora agravada, por força do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal.

2. As instâncias ordinárias entenderam cabível a indenização pelo valor de mercado, mediante apuração em liquidação por arbitramento, ante a impossibilidade de realocação do lote, que havia sido vendido em área de preservação ambiental.

3. *Não se trata de questão envolvendo interesse dos entes públicos diretamente, mas sim de obrigações estabelecidas entre particulares, o que atrai a competência da justiça comum estadual.*

4. Agravo improvido.

¹⁴ Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Art. 14 §1º. A hermenêutica da norma considera que a reparação do dano e a indenização são deveres conjuntos e não alternativos. Quem danifica o meio ambiente deve suportar as duas sanções. Pode parecer que no texto caso o Poluidor repare o dano ambiental nenhuma indenização deverá. Não é assim. Mesmo que ocorra uma hipotética reparação integral do ambiente, mesmo assim, o poluidor deverá indenização ainda que no plano do dano moral coletivo.

Esta miscelânea de direitos e interesses coletivos difusos com direitos individuais decorre de uma imprecisão das fronteiras conceituais e também da confusão e generalidade com que se utiliza o TAC como substituto do TCA ou ainda como contrato civil.

Os suportes fáticos do termo de ajustamento de conduta são o dano ambiental e a sua recuperação. O termo de compromisso ambiental tem suportes fáticos mais amplos e diversos e isto é a causa da autonomia e singularidade deste em relação àquele.

4. Estrutura do termo de compromisso ambiental.

Não se fará uma genealogia das regras jurídicas dos termos de compromisso, por esta razão promove-se um corte para fixar a norma infraconstitucional do TAC (Lei 7.347/1995).

O termo de compromisso ambiental, por sua vez, tem normas diversas e suportes fáticos distintos do TAC, o que lhe confere a natureza de negócios jurídicos administrativos. Uma das regras que regulam o termo de compromisso ambiental é a lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

O artigo 79-A da lei estabelece que os Órgãos Ambientais integrantes do SISNAMA, responsáveis pela execução de programas e projetos e pelo controle e fiscalização dos estabelecimentos e das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental, ficam autorizados a *celebrar*, com força de título executivo extrajudicial, termo de compromisso com pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades *utilizadores* de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores.

Aqui, diversamente do que o ocorre no TAC, os órgãos públicos estão autorizados a celebrar e não apenas tomar compromisso daqueles que utilizam recursos ambientais. Não se trata apenas de filigrana jurídico. A norma remete à convergência de vontades que, no campo da legalidade estrita, pode criar obrigações recíprocas.

O princípio ambiental que sustenta o termo de compromisso ambiental também é diverso do princípio base do TAC (princípio do poluidor-pagador). No TCA, o princípio do usuário-pagador tem relevância central. Destina-se principalmente aos utilizadores dos recursos ambientais e não apenas, ou exclusivamente, aos poluidores ambientais.

O TAC tem como efeito imediato a suspensão da ação civil pública proposta ou ainda a suspensão da sua distribuição. O TCA está inserido nos processos administrativos que tem como objeto autorizações, licenças e a fiscalização ambiental.

O processo administrativo é o *locus* do TCA. Como já foi dito, o poluidor não tem direito subjetivo ao termo de ajustamento de conduta¹⁵; não é o caso do TCA. Os utilizadores dos recursos

¹⁵ Informativo nº 0497. Período: 7 a 18 de maio de 2012.

QUARTA TURMA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO SUBJETIVO DO PARTICULAR.

A *quaestio juris* consiste em saber se o **recorrente teria o direito subjetivo de firmar o compromisso de ajustamento de conduta** previsto no ECA e na Lei da Ação Civil Pública, ou se dispõe o Ministério Público da

ambientais têm direito de exigir e formalizar, em determinadas circunstâncias, termos de compromisso ambiental.

A lei 9.605/1998 dispõe: “No tocante aos empreendimentos em curso até o dia 30 de março de 1998, envolvendo construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, a assinatura do termo de compromisso *deverá* ser requerida pelas pessoas físicas e jurídicas interessadas, até o dia 31 de dezembro de 1998, mediante requerimento escrito protocolizado junto aos órgãos competentes do SISNAMA, devendo ser firmado pelo dirigente máximo do estabelecimento”¹⁶.

Os Órgãos Públicos legitimados não poderão recusar, preenchido os requisitos legais, a formalização dos termos de compromisso ambiental que tenham como objeto a regularização ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores do meio ambiente.

Os Órgãos Públicos poderão transigir?

Aqui é preciso fixar o conceito. Transação é classicamente um contrato bilateral para autogestão dos interesses privados com concessões mútuas. Não é possível que a transação alcance o dever jurídico de autorizar, licenciar ou fiscalizar atividades e empreendimentos que *produzam danos ambientais*. Nada obstante é possível, na regularização ambiental, a formalização de termo de compromisso que permita temporariamente o funcionamento do empreendimento sem a outorga de atos administrativos (licença e autorização ambiental).

Assim, como existem limites para a transação no direito privado, a transação não poderá ser realizada quando os direitos privados sejam qualificados como indisponíveis, também existem limites, eventualmente mais amplos, no Direito Público. Não se poderá transigir em relação aos deveres de atuação nem em relação aos deveres de reparação do dano ambiental.

Por outro lado, os órgãos públicos, segundo o devido processo legal, poderão transigir sobre aspectos patrimoniais que decorram de atos ilícitos ambientais. A conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio Ambiente é um exemplo¹⁷.

faculdade de não assiná-lo sem sequer discutir suas cláusulas. A Turma entendeu que tanto o art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) quanto o art. 211 do ECA dispõem que os legitimados para a propositura da ação civil pública poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais. Assim, do mesmo modo que o Ministério Público não pode obrigar qualquer pessoa física ou jurídica a assinar termo de cessação de conduta, também não é obrigado a aceitar a proposta de ajustamento formulada pelo particular. O compromisso de ajustamento de conduta é um acordo semelhante ao instituto da conciliação e, como tal, depende da convergência de vontades entre as partes. Ademais, não se pode obrigar o MP a aceitar uma proposta de acordo - ou mesmo exigir que ele apresente contrapropostas tantas vezes quantas necessárias - para que as partes possam compor seus interesses, sobretudo em situações como a discutida, em que as posições eram absolutamente antagônicas. REsp 596.764-MG, Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira, julgado em 17/5/2012.

¹⁶ Lei 9.605/1998, art. 79-A, § 2º.

¹⁷ O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA-, entende que a Conversão da multa em serviços ambientais não é um direito subjetivo do autuado. “Prevista na Lei nº 9.605/1998, a Conversão de Multas Ambientais existe há 22 anos. A norma estabelece que a multa simples pode ser substituída por serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente prestados pelo autuado, seja pessoa física ou jurídica.

Muitas críticas foram direcionadas ao Decreto 9.179, de 23 de outubro de 2017, que deu nova redação ao artigo 143 do Decreto 6.514/2008. Nesta norma os Órgãos Públicos poderão realizar descontos de até sessenta por cento do valor da multa e parcelar em até vinte vezes o valor nominal consolidado.

Recentemente, o Decreto 9.179/2017 e o Decreto nº 9.760/2019 definiram regras e instituíram um novo quadro normativo para a conversão de multas.

Esse arcabouço foi regulamentado pelas Instruções Normativas (INs) Conjuntas MMA/Ibama/ICMBio nº 01 e nº 03/2020, que prevêm, entre outras medidas, a elaboração do Programa Nacional de Conversão de Multas. Cada IN aborda uma das modalidades estabelecidas. **A conversão não é direito do autuado.** É uma decisão da autoridade julgadora em conformidade com as regras vigentes. <http://www.ibama.gov.br/conversaodemultas>. (acesso 25 de abril de 2020).

A discricionariedade da Administração Pública não se confunde com a impossibilidade da conversão se o IBAMA “quiser”. A discricionariedade, melhor seria interpretação da norma, deve ser submetida à hermenêutica que considere os diversos princípios e regras ambientais. A posição do IBAMA estampada no seu site não tem encontrado suporte no Superior Tribunal de Justiça.

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.553.553 - PE (20150221319-6)

RELATOR:MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

AGRAVANTE:INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

AGRAVADO: DOMINGOS GOMES DE BRITO

ADVOGADO: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

EMENTA

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA OBJETIVANDO A ANULAÇÃO DA MULTA APLICADA PELO IBAMA DECORRENTE DE INFRAÇÃO AMBIENTAL. CRIAÇÃO ILEGAL EM CATIVEIRO DE AVES SILVESTRES. CONVERSÃO DA MULTA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE MELHORIAS AMBIENTAIS. JULGADO QUE LEVOU EM CONSIDERAÇÃO A AUSÊNCIA DE ANTECEDENTES DO INFRATOR, O GRAU DE INSTRUÇÃO E A SUA SITUAÇÃO ECONÔMICA. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO DAS PREMISSAS DO ACÓRDÃO RECORRIDO. AGRAVO INTERNO DO IBAMA A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O julgado de origem, com base na sentença, ao converter a multa aplicada pelo IBAMA em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, considerou a ausência de antecedentes do infrator, o grau de instrução e a sua situação econômica, elementos constantes no acervo fático-probatório dos autos.

2.A jurisprudência desta Corte Superior *entende ser possível a conversão da pena de multa em prestação de serviços de melhorias ambientais*, porém, a alteração de tais conclusões, na forma pretendida pelo recorrente, em sede de Recurso Especial perante este STJ, demandaria necessariamente a incursão no acervo fático-probatório dos autos, providência vedada nesta seara recursal. Precedentes: AgInt no REsp. 1.634.320/ES, Rel. Min. ASSUSETE MAGALHÃES, DJe 23.5.2017; AgInt no REsp. 1.598.747/RS, Rel. Min. REGINA HELENA COSTA, DJe 3.10.2016.

3.Agravo Interno do IBAMA a que se nega provimento.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao Agravo Interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Sérgio Kukina, Regina Helena Costa (Presidente) e Gurgel de Faria votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília/DF, 17 de agosto de 2017 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO

MINISTRO RELATOR

Estes descontos e o parcelamento veiculam o postulado da eficiência dos atos administrativos. A insistência em cobrar os valores das multas tem se mostrado ineficiente. O Estado não consegue ter muito sucesso nas execuções fiscais de multas ambientais¹⁸.

Esta ineficácia pode ser revertida com a utilização da conversão das multas em reparações e investimentos na melhoria dos equipamentos que produzem a mitigação de danos ambientais. Além disto, impede que os valores arrecadados sejam utilizados para outras finalidades que não a reparação de danos ambientais.

Destaque ainda merece o decreto federal 9.760 de 11 de abril de 2019 (altera o decreto 6.514/2019), dispõe sobre as infrações ambientais e estabelece o processo administrativo federal. Este decreto incorpora a conciliação administrativa ambiental como um método privilegiado de solução de controvérsias.

5. Estrutura do termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental.

A compensação ambiental é um tema complexo e controvertido. Muitas dificuldades dela decorrem. Uma crítica frequente assenta a tese de que os recursos naturais são insuscetíveis de quantificação pecuniária. Isto seria uma barreira intransponível para a sua correta e perfeita regulação.

Outro aspecto, este menos radical, é que a compensação ambiental é tratada no bojo de um termo de ajustamento de conduta ou no processo administrativo que culmine com um termo de compromisso. Esta possibilidade promove a compreensão de que o TCCA não tem autonomia em relação ao TAC e TCA. A compensação seria apenas uma cláusula obrigatória, porém, adjeta aos termos de compromisso.

Constata-se, entretanto, que o termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental tem regras próprias e detém aspectos que propiciam a tese da sua autonomia.

Numa perspectiva ampla, a compensação pode ser formalizada tanto no TAC quanto no TCA. Paulatinamente, entretanto, a Administração Pública segue o caminho da especificidade,

¹⁸ Jair Schmitt em sua tese de doutorado conclui: “Considera-se que as multas aplicadas aos infratores são severas o suficiente e em alguns casos, até elevadas demais. Contudo, o pagamento dessas multas, que é a principal sanção administrativa aplicada, atingiu apenas 10,1% das autuações realizadas. O total das 169 multas pagas corresponde a apenas 0,2% do montante aplicado e referem-se as multas de menor valor, uma vez que as multas de valores mais elevados raramente são pagas. Esses indicadores são os mais críticos e que melhor demonstram a baixa eficácia da fiscalização ambiental. Embora é sabido que não há viabilidade econômica para muitos infratores pagarem as multas, percebe-se pouco esforço institucional para fazer cumprir essa sanção. A inscrição no Cadin é uma das poucas medidas adotadas para a cobrança, pois visa criar algumas restrições aos devedores quando não saldarem seus débitos. Contudo, as restrições do Cadin são afetadas a contratações e financiamentos ofertados pelo setor público, o que não gera tantos efeitos práticos. Por outro lado, a cobrança judicial das multas é baixa e com reduzida expectativa de recebimento, pois caso o devedor não disponha de capital para pagá-la, não há outra opção para obrigar a saldar a dívida.” Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia. http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/19914/1/2015_JairSchmitt.pdf (acesso 29 de março de 2018).

especialmente quando o empreendimento ou atividade é capaz de produzir significativos impactos ambientais.

Estes empreendimentos deverão ser submetidos ao processo de licenciamento e precedidos de estudos prévios de impacto ambiental. Nestes casos a lei 9.985/2000, determina que o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do “grupo de proteção integral”¹⁹.

Aqui é preciso estabelecer distinções jurídicas entre impacto ambiental e dano ambiental para que se compreenda a possibilidade de autonomia do TCCA em relação ao TAC e TCA.

O meio ambiente danificado deve ser recuperado plenamente e, quando isto for impossível, compensado com a restauração de outro sítio. Por sua vez os impactos ambientais podem ser negativos ou positivos, não são necessariamente fatos ilícitos.

A norma contida na lei 9.985/2000 aponta para uma compensação que prioriza espaços territoriais protegidos. O Instituto Chico Mendes de Biodiversidade, no âmbito da sua atuação, regulou o TCCA e estabeleceu a seguinte conceituação:

“Termo de Compromisso para o Cumprimento de Compensação Ambiental - TCCA: instrumento por meio do qual são formalizadas e estabelecidas as condições para o cumprimento, pelo empreendedor, das obrigações de compensação ambiental constantes em licenciamento ambiental, podendo a execução ocorrer por meios próprios pelo empreendedor - modalidade denominada "execução direta" - ou, em caráter provisório, por meio de depósito em contas escriturais - modalidade denominada "execução indireta", tendo como vigência, em ambos os casos, o período de 12 (doze) meses;”²⁰.

Em síntese defende-se a tese de que o termo de ajustamento de conduta, o termo de compromisso ambiental e o termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental possuem naturezas jurídicas distintas e princípios centrais diversos. A tese não conclui que o TAC, o TCA e o TCCA sustentam-se em apenas um princípio do direito ambiental. Afirma apenas e tão somente a preponderância de um princípio sobre outro, que apenas poderá ser realizada no caso concreto.

Um quadro expõe a ideia.

TAC	TCA	TCCA
- Ato jurídico em sentido estrito. - Preponderância do Princípio Poluidor-pagador	- Negócio jurídico. - Preponderância do princípio do usuário-pagador.	- Negócio Jurídico. - Preponderância do princípio do usuário-pagador

¹⁹ Lei 9.985/2000, art. 36.

²⁰ Instrução Normativa nº 10 de 05 de dezembro de 2014.

Estabelecido a tese da diversa natureza jurídica dos termos de compromisso é fundamental que se determine os elementos essenciais das relações jurídicas contidas nestes fatos jurídicos.

6. Elementos essenciais das relações jurídicas contidas nos termos de compromisso.

Para identificar os elementos essenciais e as suas possibilidades utilizar-se-á as categorias direito público e direito privado como marcos teóricos. Um adendo provocativo antes. A dicotomia direito público/direito privado está superada?

Para além de uma crítica que anuncia a sua superação, constata-se que a doutrina utiliza a *summa divisio* para salientar aspectos didáticos na exposição de diferentes conceitos

A doutrina administrativista alerta para a precisão dos conceitos *e.g.*, competência, fato da administração, ato material, atos políticos, atos normativos e atos administrativos²¹. Os termos de compromisso veiculam relações jurídicas que devem ser explicitadas para que a compreensão técnica se realize. Neste contexto, a determinação dos seus elementos essenciais é um imperativo.

7. Sujeitos dos termos de compromisso.

No que se refere aos sujeitos de direito privado é preciso ter capacidade jurídica para a formalização dos termos de compromisso, não basta a capacidade genérica é fundamental que se tenha legitimidade específica, sem a qual os termos padecerão de vício insanável.

Por outro lado, o sujeito de direito público deve ter competência para poder figurar na relação jurídica. Muitos termos de compromisso são tornados nulos porque os signatários não detêm competência.

Um fato relativamente comum nos termos de compromisso que envolvem municípios é a sua representação por secretários municipais. Esta situação invariavelmente é produtora de nulidade visto que geralmente apenas o prefeito representa o município nas relações jurídicas que estabeleçam obrigações de dar ou fazer.

8. Legitimidade para formalização do termo de ajustamento de conduta (TAC).

Como foi salientado, a norma que regula o termo de ajustamento de conduta é a lei 7.347/1995 (art. 5º § 6º). Nela está posto que os órgãos públicos poderão tomar compromisso dos interessados.

Embora o TAC tenha sido criado para facilitar a solução ou a prevenção das ações civis públicas, nem todos os legitimados para o processo têm atribuição para a formalização de termos de ajustamento de conduta.

As organizações não governamentais não possuem esta atribuição. Sem descurar das suas eventuais competências técnicas e elevado sentido público, elas não são pessoas jurídicas de direito público.

²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo São Paulo: Atlas, 2009, p. 191.

Mesmo em relação aos órgãos públicos a doutrina diverge. FIORILLO argumenta: “portanto, não podem realizar o termo de ajustamento associações civis, sociedade de economia mista, fundações ou empresas públicas.”²²

Em sentido diverso, e em conformidade com a hermenêutica que se defende neste artigo, AKAOUI aduz:

“Portanto, sob a nossa ótica, as empresas públicas e sociedade de economia mista somente estarão legitimadas a tomar compromisso de ajustamento de conduta quando tiverem como escopo a prestação de serviços públicos.

A adotar este posicionamento, que nos parece o mais adequado, empresas como a Companhia de Tecnologias de Saneamento Ambiental de São Paulo – CETESB, empresa de economia mista que é sem dúvida alguma, uma prestadora de serviços públicos, poderiam firmar compromissos de ajustamento de conduta, como fazem sem que haja questionamento acerca da sua legitimidade para tanto.”²³

A posição de AKAOUI é a que melhor preenche a norma jurídica e permite que pessoas jurídicas que prestam serviços públicos ambientais de reconhecida relevância possam formalizar TAC.

9. Legitimidade para a formalização do termo de compromisso ambiental (TCA).

A formalização dos termos de compromisso ambiental apenas pode ser realizada por órgãos públicos que integram o sistema nacional do meio ambiente – SISNAMA (art. 79-A da lei 9.605/1998).

O sistema nacional do meio ambiente, instituído pela Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, congrega órgãos da administração pública federal, estadual e municipal²⁴. O Ministério Público, assim como as associações não governamentais, não tem legitimidade para formalizar TCA OU TCCA.

A legitimidade para a regularização de atividades e empreendimentos utilizadores de recursos naturais, tem íntima relação com a repartição de competência para a fiscalização e licenciamento.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a competência para proteger o meio ambiente é comum²⁵. Os entes federativos têm esta atribuição e a desenvolverão numa perspectiva de cooperação.

A lei complementar 140, de 08 de dezembro de 2011, demarcou os limites da cooperação. A União tem competência exclusiva para realizar o licenciamento ambiental de determinadas atividades e empreendimentos (art. 7º XIV), no mesmo sentido os Estados (Art. 8º, XIV) e os Municípios (art. 9º XIV).

Portanto, a legitimidade para a formalização do termo de compromisso para a regularização ambiental de empreendimentos e atividades, ou ainda, para a recuperação de danos ambientais com o

²² FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2018, p 975.

²³ Akaoui, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo:Revistados Tribunais, 2015, p. 93.

²⁴ Lei 6.938/1981, art. 6º.

²⁵ CF/1988, art. 23, VI VII.

eventual desconto no valor da multa, está vinculada à competência para a expedição das autorizações e licenças ambientais.

10. Legitimidade para formalização do termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental (TCCA).

As indefinições, a falta de clareza de algumas normas ou ainda, a luta interna travada na administração pública dificulta a determinação das legitimidades. É um problema crônico que compromete a efetiva tutela jurisdicional.

Exigências realizadas por diferentes órgãos ambientais, muitas vezes contraditórias entre si, intensificam a insegurança jurídica. A febre legislante e a falta de técnica legislativa é fatal para a efetivação de Direito Democrático. Por isto, é crucial o esforço para a precisão das legitimidades.

O termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental (TCCA) tem como escopo as relações jurídicas entre os empreendedores que podem produzir significativos impactos ambientais e, portanto, devem compensar estes impactos.

O Instituto Chico Mendes de Biodiversidade regulou os termos de compromisso de compensação ambiental, com a instrução normativa nº 10 de 05 de dezembro de 2014²⁶. Como o sistema de unidades de conservação integra todos os entes da federação, a legitimidade para formalização dos TCCA dependerá do arranjo normativo dos Estados e Municípios.

11. Objeto dos termos de compromisso.

Com o marco teórico eleito e a perspectiva de uma repersonalização do Direito²⁷ que não se deixa encarcerar por dicotomias reducionistas, destaca-se que o *leitmotiv* do artigo é o ambiente ecologicamente equilibrado. A pessoa humana, seus direitos, deveres e obrigações no rumo de uma teoria biocêntrica do Direito²⁸ é a proposta que se vem tecendo.

Nas pegadas da categoria relação jurídica, ressalta-se que o objeto dos termos de compromisso é a tutela jurisdicional adequada do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de interesse difuso e direito intergeracional.

12. Objeto do termo de ajustamento e conduta.

A lei 7.347/1985 não estabelece explicitamente qual é o objeto do Termo de ajustamento de conduta, entretanto, considerando que esta norma regula as ações civis públicas parece lógico que o seu objeto mediato é a tutela dos direitos difusos (art. 1º). Esta tutela pode ser realizada num registro contencioso judicial ou extrajudicial.

²⁶https://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Instrucao_normativa/2014/in_icmbio_10_2014_regula_proc_adm_cumprimento_compensa%a7%a3o_ambiental_rvg_in_20_2011_in_08_2014.pdf

²⁷ CARVALHO, Orlando de. A teoria geral da relação jurídica - seu sentido e limites. Coimbra: Centelha, 1981.

²⁸ SILVA, José Robson da. Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

A formalização do termo de compromisso impede a proposição da ação civil pública, esta, caso tenha sido proposta com o mesmo objeto do TAC, deverá ser extinta por carência de ação.

O termo de ajustamento de conduta não é um sucedâneo da licença ou autorização ambiental. Também não tem como único escopo a restauração que permita a redução de valor de multas pecuniárias administrativas, lançadas pela administração pública.

O TAC que tenha regulado os fatos jurídicos mencionados no parágrafo anterior ultrapassa o seu objeto e padece de nulidade. Um caso hipotético pode ilustrar esta conclusão:

“O Ministério Público formaliza um Termo de Ajustamento de Conduta que tenha como objeto regularização administrativa ambiental de uma fábrica instalada em áreas de preservação ambiental”.

A competência para licenciar ou autorizar empreendimentos utilizadores do meio ambiente é da Administração Pública e não do Ministério Público, logo, o termo de ajustamento de conduta é nulo, pois o Ministério Público não pode substituir Poder Executivo nas suas atribuições.

13. Objeto do termo de compromisso ambiental.

O termo de compromisso tem objeto mais amplo do que o termo de ajustamento de conduta. Além de visar a recuperação e a prevenção de danos ambientais, também tem como possibilidade a regularização administrativa de empreendimentos e atividades que utilizam os recursos naturais.

A fiscalização ambiental e a eficácia das multas também se inserem na perspectiva dos TCA. O código florestal (lei 12.651/2011) assume nesta temática relevância impar, especialmente no que concerne às limitações ao direito de propriedade, refletida na obrigação de manter e proteger a reserva florestal legal e as áreas de preservação permanente.

Todo proprietário dever ter uma área localizada no interior de sua propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.²⁹

Nada obstante, caso o imóvel rural não tenha os percentuais estabelecidos pela norma, poderá o titular da posse ou da propriedade realizar termos de compromisso para a restauração *in loco* ou em outro imóvel integrante do mesmo bioma.

Uma questão que se apresenta com vigor é saber se possuidores e ou proprietários tem o direito subjetivo ao termo de compromisso florestal ou se é apenas uma faculdade da administração pública?

Assim como foi afirmado em relação aos termos de compromisso que objetivam a regularização administrativa ambiental de empreendimentos e atividades, entende-se que, presentes os requisitos legais, o Estado não poderá se recusar a formalizar o TCA.

²⁹ Lei 12.651/2011, art. 3, III.

A formalização do TCA florestal suspenderá a possibilidade da administração pública de multar ou embargar atividades agrárias.³⁰

A lei não se limita a regular o direito subjetivo ao termo de compromisso florestal, outras atividades também foram reguladas *e.g.*, a carcinicultura. A Lei 12.651/2011 estabelece no art. 11, § 6º:

É assegurada a regularização das atividades e empreendimentos de carcinicultura e salinas cuja ocupação e implantação tenham ocorrido antes de 22 de julho de 2008, desde que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, comprove sua localização em apicum ou salgado e se obrigue, por termo de compromisso, a proteger a integridade dos manguezais arbustivos adjacentes.

O verbo utilizado na norma (assegurar) demonstra que o que se tem é um direito subjetivo à regularização da atividade econômica e não apenas uma simples faculdade da administração pública.

14. Objeto do termo compromisso para o cumprimento da compensação ambiental (TCCA).

O TCCA não visa a regularização ambiental de empreendimentos e atividades que não possuem licenças ou autorizações, também não tem como escopo a redução de multas ou a recuperação do ambiente degradado. O seu suporte fático é a compensação de um impacto ambiental.

Muitas vezes os danos e os impactos ambientais são impossíveis de prevenir ou recuperar. Este fato enseja a compensação.

AgInt no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 703.837 - SP (20150077340-7)
RELATORA : MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES

³⁰ Lei 12.615/2011. Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de 1 (um) ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental - PRAs de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1o Na regulamentação dos PRAs, a União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no caput, normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais, conforme preceitua o art. 24 da Constituição Federal.

§ 2o A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA, devendo essa adesão ser requerida no prazo estipulado no § 3o do art. 29 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 13.335, de 2016)

§ 3o Com base no requerimento de adesão ao PRA, o órgão competente integrante do Sisnama convocará o proprietário ou possuidor para assinar o termo de compromisso, que constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4o No período entre a publicação desta Lei e a implantação do PRA em cada Estado e no Distrito Federal, bem como após a adesão do interessado ao PRA e enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito.

§ 5o A partir da assinatura do termo de compromisso, serão suspensas as sanções decorrentes das infrações mencionadas no § 4o deste artigo e, cumpridas as obrigações estabelecidas no PRA ou no termo de compromisso para a regularização ambiental das exigências desta Lei, nos prazos e condições neles estabelecidos, as multas referidas neste artigo serão consideradas como convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente, regularizando o uso de áreas rurais consolidadas conforme definido no PRA.

AGRAVANTE: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
EMENTA

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROCESSO EXTINTO, SEM JULGAMENTO DE MÉRITO. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA IMPOSSIBILIDADE DE RECUPERAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno interposto em 29/06/2016, contra decisão monocrática, publicada em 01/06/2016.

II. Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face de Daniel Alonso e outros, objetivando impor, aos réus, obrigação de não edificar e de não permitir edificação em imóveis do Loteamento Terras de Boa Vista, que estão localizados em área de preservação permanente, bem como obrigação de retirar cerca de madeira, indevidamente levantada na área, e de implementar projeto de recuperação do local, junto ao órgão ambiental competente.

III. A sentença extinguiu o feito, sem exame de mérito, tendo em vista o compromisso de ajustamento de conduta firmado entre as partes, e o IBAMA interpôs recurso de Apelação, ao qual foi dado parcial provimento, pelo Tribunal de origem.

IV. No caso em comento, o acórdão recorrido, muito embora reconheça que o Termo de Ajustamento de Conduta, firmado entre as partes, não atende, integralmente, à legislação ambiental, à luz da peculiaridade da demanda concluiu pela impossibilidade de restauração da vegetação original, tendo em vista tratar-se de trecho totalmente urbanizado. Assim, concluiu pela razoabilidade do acordo firmado no TAC em discussão.

V. Nesse contexto, o Tribunal de origem, com base na apreciação do conjunto probatório dos autos, reconheceu que "o mapeamento e as fotografias inseridas no projeto técnico de compensação ambiental retratam a existência de casas e muros de alvenaria, fossas sépticas, calçamento de concreto sextavado, postes de energia elétrica, quiosque e tanque ornamental", que "a destruição dessa estrutura não garantiria a restauração da vegetação ao seu status quo, pois os entulhos e resíduos poderiam permear o solo e se tornarem, na verdade, um inconveniente à pretendida restituição da área ao que era antes", que "o TAC firmado contou com a assistência de profissional da Engenharia Agrônoma, que propôs um projeto técnico de compensação ambiental para a recuperação dos 14.867,95 metros quadrados ocupados na faixa de APP, por meio do plantio de 2.479 mudas de espécies nativas da região", que "essa providência, embora insuficiente para restaurar a vegetação original, parece ser a medida mais adequada à singularidade do caso, à luz do princípio da proporcionalidade e do bom senso", concluindo que "o TAC abarca plenamente o requerido nessa AÇÃO CIVIL PÚBLICA, que não inclui demolição de obra pré-existente a sua propositura". Assim, a alteração de tal conclusão exigiria o exame do acervo fático-probatório constante dos autos, providência vedada, em sede de Recurso Especial, a teor do óbice previsto na Súmula 7/STJ. Precedentes: STJ, AgRg no REsp 1.489.001/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/05/2015; STJ, AgRg no REsp 1.467.045/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 20/04/2015; STJ, AgRg no REsp 1.299.423/DF, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 12/09/2013.

VI. Agravo interno improvido.

Esta posição do Superior Tribunal de Justiça pode levar alguns a concluir que a urbanização é um fato social definitivo (teoria do fato consumado), não sendo possível a retirada da população instalada em áreas de preservação permanente.

Aqui não se defende a teoria do fato consumado ambiental e, muito menos, que esta seja a jurisprudência dominante do STJ. Sabe-se que o Superior Tribunal de Justiça considera esta teoria para a solução de determinados conflitos³¹, entretanto, tem posição firme contra esta tese em questões ambientais³².

³¹ Informativo nº 0481

Período: 15 a 26 de agosto de 2011.

SEGUNDA TURMA

INSCRIÇÃO. SUPLETIVO. MENOR. IDADE. APROVAÇÃO. VESTIBULAR.

A *quaestio juris* debatida no caso versa sobre a inscrição em curso supletivo de aluno menor de idade que pretendia obter certificado de conclusão do ensino médio e, assim, ingressar em instituição de ensino superior em cujo exame de admissão, vestibular, logrou êxito. O Min. Relator ressaltou que não compartilha do entendimento de que a aprovação no exame vestibular antes do término do ensino médio seria uma prova hábil a demonstrar a capacidade já atingida pelo estudante para iniciar curso superior, conforme o disposto no art. 208, V, da CF/1988, que assegura acesso aos níveis mais elevados de ensino conforme a capacidade de cada um. Ainda, segundo o Min. Relator, tal entendimento enfoca o ensino médio como mera ferramenta de acesso aos cursos superiores, desfazendo todo o planejamento concebido pelo legislador e implementado pela Administração para proporcionar aos cidadãos seu crescimento, a tempo e modo definidos, de acordo com o desenvolvimento próprio e intelectual do ser humano. Assim, ressaltou que, diante da importância do ensino médio no ambiente macro, a aprovação de um estudante em exame vestibular para uma das centenas de milhares de vagas oferecidas a cada ano no País não é capaz de demonstrar, por si só, que foram aprendidas todas as habilidades programadas para serem desenvolvidas no ensino médio. Logo, a inscrição de menor de 18 anos no exame supletivo subverte sua concepção, pois ele busca promover cidadania ao facilitar a inclusão educacional daqueles que não tiveram oportunidade em tempo próprio. Porém, no caso, o recorrente obteve uma liminar que garantiu sua imediata inscrição para realização do exame supletivo, que foi posteriormente confirmada pela sentença. Agora, após a realização do exame supletivo, expedição de certificado de conclusão do ensino médio e matrícula do aluno em curso superior, o qual já se encontra no segundo semestre, **deve-se aplicar a teoria do fato consumado**, uma vez que o decurso do tempo consolida fatos jurídicos que devem ser respeitados, sob pena de causar desnecessário prejuízo e afronta ao disposto no art. 462 do CPC. Daí, a Turma deu provimento ao recurso. Precedentes citados: AgRg no Ag 997.268-BA, DJe 19/12/2008; REsp 969.633-BA, DJe 4/3/2009; REsp 900.263-RO, DJ 12/12/2007, e REsp 887.388-RS, DJ 13/4/2007. REsp 1.262.673-SE, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 18/8/2011.

³² AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.495.757 - MS (20140294126-8)

RELATOR: MINISTRO FRANCISCO FALCÃO

AGRAVANTE: JOSÉ COLCHETE DA SILVA

ADVOGADOS: HERMENEGILDO VIEIRA DA SILVA - MS006943

NEUSA MARIA FARIA DA SILVA - MS008851

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

DATA DO JULGAMENTO: 06 de março de 2018.

EMENTA: AMBIENTAL. ADMINISTRATIVO. PROTEÇÃO AMBIENTAL. CONSTRUÇÕES EM MARGEM DE RIO. CASA DE VERANEIO. REPARAÇÃO DE DANOS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO PARA RESTABELECE SENTENÇA. NÃO INCIDÊNCIA DE EXCEÇÃO PREVISTA NO CÓDIGO FLORESTAL.

I...

II - Trata-se de ação civil pública promovida pelo ora recorrente com o objetivo de condenar o recorrido (a) a desocupar, demolir e remover as edificações erguidas em área de preservação permanente localizada a menos de cem metros do Rio Ivinhema, (b) a abster-se de promover qualquer intervenção ou atividade na área de preservação permanente, (c) a reflorestar toda a área degradada situada nos limites do lote descrito na petição inicial.

III - A sentença foi pela procedência, subindo o feito ao Tribunal de origem por conta de apelação do particular, que obteve êxito com a reforma imposta no acórdão impugnado, em cuja motivação nota-se que, apesar de concluir que algumas edificações foram promovidas em área de preservação permanente, causando supressão da vegetação local – o que violaria a legislação ambiental –, o Tribunal de origem reconheceu que a situação encontrava-se consolidada, concluindo, assim, por serem descabidos a desocupação, a demolição de edificações e o reflorestamento da área. Reconheceu, ainda, a possibilidade de se aplicar o art. 61-A do Novo Código Florestal, ao caso dos autos.

A compensação ambiental se dará nos termos da lei. Pode-se concluir que a compensação se insere em diversas e diferentes perspectivas normativas. Como uma exigência aos impactos ambientais significativos (art. 36 da lei 9.985/2000) ou como contraprestação ao direito subjetivo de continuar a utilizar áreas de preservação permanente consolidadas nos termos do Código Florestal (lei 12.651/2012 art. 61-a – 65³³).

A compensação ambiental florestal pelo corte ou supressão da vegetação primária em estágio médio ou regeneração do bioma da mata atlântica, deve ser realizada em área equivalente a área desmatada, preponderantemente na mesma bacia hidrográfica (lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006, art. 17).

15. A forma dos termos de compromisso.

Os termos de compromisso constituem títulos executivos extrajudiciais e constantemente estão sendo discutidos nos tribunais. Muitos sucumbem por falta de assinatura dos legitimados e de seus representantes. É necessário muito cuidado para que aspectos formais não inviabilizem a sua execução³⁴.

Nos termos de compromisso não se tem liberdade da forma é necessário observância da forma e de seus elementos essenciais. O artigo 79-A da lei 9.605/1998 indica quais são as particularidades dos termos de compromisso ambiental.

IV... - Assim como ocorreu em precedente relatado pela Ministra Eliana Calmon, também a presente demanda vem ao Superior Tribunal de Justiça. Isso porque o Tribunal de origem, mesmo reconhecendo que as casas de veraneio estavam construídas em área de preservação permanente e que, para tal, promoveram a "supressão da vegetação local", concluiu que não era dado impor ao recorrido o dever de reparar o dano causado, à conta de a situação consolidar-se no tempo e de que o art. 4º, § 3º, da Lei n. 4.771/1965 possibilitava o resguardo da prática de atividades de interesse social desde que não descaracterizassem a cobertura vegetal e não prejudicassem a função ambiental da área.

V - O simples fato de ter havido a consolidação da situação no tempo não torna menos ilegal toda essa quadra.

VI - **Teoria do fato consumado em matéria ambiental equivale a perpetuar, a perenizar um suposto direito de poluir que vai de encontro**, no entanto, ao postulado do meio ambiente equilibrado como bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, assim como é repellido pela nossa jurisprudência e pela da mais alta Corte do país. Precedentes: RE 609748 AgR, Relator(a): Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-175 Divulg 12-09-2011 Public 13-09-2011 Ement VOL-02585-02 PP-00222; REsp 948.921/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23/10/2007, DJe 11/11/2009.

VII - Há de salientar-se ainda que as exceções legais a esse entendimento encontram-se previstas nos arts. 61-A a 65 do Código Florestal, dentre as quais não se insere a pretensão de manutenção de casas de veraneio, como decidido noutro feito: REsp 1.362.456/MS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/6/2013, DJe 28/6/2013.

VIII - Correta, portanto, a decisão monocrática ao dar parcial provimento ao recurso especial para reformar o acórdão regional recorrido, restabelecendo os termos da sentença.

IX - Agravo interno improvido.

³³ Estes artigos foram declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal – ADI 4902 e 4937; ADC – 42.

³⁴ STJ. Informativo nº 0043. Período: 06 a 10 de dezembro de 1999.

QUARTA TURMA

IBAMA. TERMO DE COMPROMISSO. TÍTULO EXECUTIVO.

O art. 113 do Código de Defesa do Consumidor não foi vetado pelo Presidente da República. Desse modo, o termo de compromisso de ajustamento de conduta firmado com o Ibama – que prevê multa diária se o recorrido não recuperar áreas degradadas pelo garimpo - é título executivo extrajudicial, podendo embasar execução, mesmo não assinado por testemunhas. REsp 213.947-MG, Rel. Min. Ruy Rosado, julgado em 6/12/1999.

Os termos de compromisso ambiental devem conter o reconhecimento pelo interessado do fato ilícito praticado, no entanto, é possível a declaração da nulidade do termo por ilegitimidade ou qualquer fato que leve à da nulidade do auto de infração ambiental ou do processo de licenciamento ambiental que lhe deu causa.

O mesmo raciocínio pode ser realizado em relação ao termo de ajustamento de conduta que tenha extrapolado o seu objeto. Como foi estabelecido, o TAC não pode ser sucedâneo de autorizações ou licenças administrativas. O Ministério Público não tem legitimidade para substituir a Administração Pública na outorga de atos administrativos.³⁵

A publicidade dos termos de compromisso é fundamental e sem a qual o negócio jurídico não terá eficácia.³⁶ A publicidade é um corolário do Estado Democrático de Direito e a sua ausência é fato que viciará os termos³⁷.

16. Conclusões.

- No Ordenamento Jurídico é possível encontrar uma profusão de designações: termos de ajustamento de conduta (TAC); termo de compromisso ambiental (TCA) e termo de compromisso para o cumprimento de compensação ambiental (TCCA). Não se trata de uma

³⁵ TRF-5 - Apelação Cível AC 460432 SE 0002320-14.2007.4.05.8500 (TRF-5)

Data de publicação: 17/09/2009.

Ementa: ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. APELAÇÃO CÍVEL. PRELIMINAR DE FALTA DE INTERESSE RECURSAL. CELEBRAÇÃO DE TERMO DE COMPROMISSO E CONFISSÃO DE DÍVIDA. NÃO ACOLHIMENTO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. AGENTE FISCALIZADOR. TÉCNICO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. PRAZO PARA JULGAMENTO. COMPLEXIDADE DA MATÉRIA. PELO CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO DO RECURSO DE APELAÇÃO. SENTENÇA MANTIDA. 1. A confissão da dívida não representa óbice à apreciação judicial da matéria. **A assinatura, pelo apelante, do Termo de Compromisso e Confissão de Dívida não impede o conhecimento do seu recurso, face à pretensão de discussão da legalidade do ato administrativo ensejador da multa ambiental**, pelo que não se acolhe a preliminar arguida pelo IBAMA. 2. No julgamento do Agravo de Instrumento n.º 82327 SE, interposto pelo apelante contra decisão que indeferiu a tutela antecipada pleiteada, esta Primeira Turma já se manifestou detidamente sobre a competência do técnico ambiental e o prazo para julgamento do processo administrativo, nos termos da que se transcreve: "ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO. AGENTE FISCALIZADOR. TÉCNICO AMBIENTAL. COMPETÊNCIA. PRAZO PARA JULGAMENTO. COMPLEXIDADE DA MATÉRIA. 1. A Lei no 10.410, de 2002, ao disciplinar as atribuições do cargo de Técnico Ambiental, dispõe que o exercício das atividades de fiscalização pelos titulares destes cargos deverá ser precedido de ato de designação próprio da autoridade ambiental à qual estejam vinculados, o que restou comprovado nos autos. 2. De acordo com o art. 71, II, da Lei no 9.605/98, no processo administrativo para apuração de infração ambiental o prazo é de trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação. 3. Embora o prazo não tenha sido observado, não é de ser anulado o processo administrativo, tendo em vista a complexidade da matéria, que exigiu inclusive a elaboração de parecer técnico e jurídico antes da decisão. 4. Agravo de instrumento improvido. Agravo regimental prejudicado." 3. Apelação conhecida e improvida.

³⁶ Lei 9.605/1998, art. 79-A § 8º Sob pena de ineficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato.

³⁷ LEI No 10.650, DE 16 DE ABRIL DE 2003. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama.

Art. 4º Deverão ser publicados em Diário Oficial e ficar disponíveis, no respectivo órgão, em local de fácil acesso ao público, listagens e relações contendo os dados referentes aos seguintes assuntos:

I -

IV - lavratura de termos de compromisso de ajustamento de conduta;

simples distinção de nomenclatura. Consta-se que tais Termos são distintos tanto na estrutura quanto nos seus elementos essenciais.

- A pluralidade de designações e a diversidade de normativas levam à insegurança jurídica e impede a eficácia do direito ao meio ambiente sadio.
- O TAC é um ato jurídico em sentido estrito; o TCA e o TCCA são negócios jurídicos bilaterais.
- O princípio ambiental que preponderantemente sustenta o TAC é o princípio do poluidor; o TCA e o TCCA fundam-se no princípio do usuário-pagador.
- O interessado não tem direito subjetivo ao TAC. Os legitimados poderão recusar a proposta.
- Em determinadas circunstâncias, preenchidos os requisitos legais, o interessado poderá exigir da administração pública a formalização do TCA e do TCCA.
- Associações não governamentais não tem legitimidade para formalizar TAC.
- Apenas órgãos públicos poderão formalizar TAC, mesmo aqueles que tenham natureza privada, desde que prestem serviços públicos essenciais ao equilíbrio ambiental.
- O Ministério Público não tem legitimidade para a formalização de TCA cujo objeto é a regularização de licença, autorizações ambientais ou a redução de multas e outras sanções administrativas.
- A legitimidade para formalização do TCA depende da competência para licenciar e fiscalizar atividades e empreendimentos que causam ou possam causar impactos ambientais.
- No TAC, TCA e TCCA não é possível transigir e estabelecer concessões que diminuam ou eximam o poluidor/utilizador da recuperação do dano ambiental.
- Dano ambiental e impacto ambiental são conceitos distintos. Os impactos ambientais podem ser positivos e negativos e não necessariamente ilícitos.
- No TCA os órgãos públicos legitimados poderão transigir sobre aspectos patrimoniais que decorram de atos ilícitos ambientais. A conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente é um exemplo.
- A teoria do fato consumado não se aplica e o dano ambiental deverá ser recuperado. Não obstante, caso seja impossível a restauração o poluidor ou utilizador dos recursos naturais deverão compensar.
- Alguns TACs regulam direitos privados individuais, *e.g.*, indenização patrimonial e moral. Este fato jurídico é de natureza contratual e devem ser submetidos à tutela jurisdicional competente.
- O Instituto Chico Mendes de Biodiversidade tem legitimidade para a formalização do TCCA.
- O objeto do TCA é mais amplo do que o objeto do TAC.
- Os termos de compromisso são títulos executivos extrajudiciais e devem seguir o princípio da formalização restrita e com ampla publicidade para a sua eficácia.

17. Referências bibliográficas.

ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

___Teoria discursiva do direito. Organização, tradução e estudo introdutório Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

AKAOUI, Fernando Reverendo Vidal. Compromisso de ajustamento de conduta ambiental. São Paulo:Revistados Tribunais, 2015.

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: d definição à aplicação dos princípios jurídicos. São Paulo: Malheiros, 2006.

CARVALHO, Orlando de. A teoria geral da relação jurídica - seu sentido e limites. Coimbra: Centelha, 1981.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo São Paulo: Atlas 2009.

DWORKIN, Ronald. Uma questão de princípio. São Paulo: Fontes, 2000.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. Curso de direito ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2018.

LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

MIRANDA, Pontes de. Tratado de Direito Privado. Parte Geral, tomo I. Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

PINTO, Carlos Alberto da Mota. Teoria Geral do Direito civil. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

SCHMITT, Jair. Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia.
http://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/19914/1/2015_JairSchmitt.pdf acesso dia 29 de março de 2018.

SERRES, Michel. O contrato natural. Trad. Beatriz Sidoux. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1991.

SILVA, José Robson da. Paradigma biocêntrico: do patrimônio privado ao patrimônio ambiental. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.