



Julio 2019 - ISSN: 2254-7630

FERRAMENTAS PARA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL NO BRASIL: TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA E AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Raíssa Moreira Lima Mendes Musarra¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Raíssa Moreira Lima Mendes Musarra (2019): "Ferramentas para Responsabilidade Civil Ambiental no Brasil: Termo de Ajustamento de Conduta e Ação Civil Pública", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (julio 2019). En línea

<https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/07/responsabilidade-civil-ambiental.html>

Resumo: Este trabalho tem a finalidade de explorar a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta como mecanismo de cumprimento de compromissos firmados entre pólos passivos de demandas de objetos tutelados por meio de Ação Civil Pública e sua contribuição para a celeridade na tutela de interesses e direitos meta individuais que possam ensejar responsabilidade civil ambiental. O método utilizado para a execução deste trabalho foi o método monográfico, com as técnicas de pesquisa normativa e doutrinária.

Palavras-chave: Termo de Ajustamento de Conduta, Ação Civil Pública, Responsabilidade Civil Ambiental, Cumprimento, Celeridade e Execução.

Herramientas para la Responsabilidad Civil Ambiental en Brasil: Término de Ajuste de Conducta y Acción Civil Pública

Resumen: Este trabajo tiene el propósito de explorar la utilización del Término de Ajuste de Conducta como mecanismo de cumplimiento de compromisos firmados entre polos pasivos de demandas de objetos tutelados por medio de Acción Civil Pública y su contribución a la celeridad en la tutela de intereses y derechos objetivos individuales que puedan dar lugar a la responsabilidad civil ambiental. El método utilizado para la ejecución de este trabajo fue el método monográfico, con las técnicas de investigación normativa y doctrinal.

Palabras clave: Término de Ajuste de Conducta, Acción Civil Pública, Responsabilidad Civil Ambiental, Cumplimiento, Celeridad y Ejecución.

¹ Raíssa Moreira Lima Mendes Musarra é doutora em Ciências Sociais - Sociologia pelo programa de Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará - PPGCS-UFPA com estágio doutoral na Universidade de Paris, Sorbonne - Paris XIII. Mestre em Ciências Sociais (Sociologia e Antropologia) pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais PPGCSoc-UFMA (2011). Pós-graduada em Direito Público pela Universidade Gama Filho - RJ (2009). Advogada, graduada em Direito pela Faculdade Santa Terezinha - Cest (2007).

instruments for Environmental Civil Liability in Brazil: Term of Adjustment of Conduct and Public Civil Action

Abstract: The purpose of this work is to explore the use of the Term of Adjustment of Conduct as a mechanism to fulfill commitments signed between passive poles of objects demanded by Public Civil Action and its contribution to speed in the protection of interests and rights environmental liability. The method used to perform this work was the monographic method, with normative and doctrinal research techniques.

Keywords: Conduct Adjustment Term, Public Civil Action, Environmental Civil Liability, Compliance, Speed and Execution.

1. Introdução

O escopo deste trabalho é constatar a aplicabilidade dos Termos de Ajustamento de Conduta submetidos a situações que ensejem responsabilidade civil ambiental passíveis de Ação Civil Pública e visa identificar a previsão legal, os elementos formadores do mesmo e os sujeitos e legitimados a fixar tais Termos, bem como quais as implicações jurídicas em sede de execução dos mesmos caso restem descumpridos pelos compromitentes.

A potencial concretização de condutas que resguardem a interesses difusos e coletivos frente a situações de urgência necessitam de meio célere de cumprimento para a efetiva realização dos direitos e interesses tutelados por meio de Ação Civil Pública. Logo, a hipótese formulada é a de que o Termo de Compromisso atuaria como mecanismo de Celeridade Processual, especialmente no que tange à situações que impliquem responsabilidade civil ambiental.

O Termo de Ajustamento de conduta está previsto no §6º do artigo 5º da Lei 7347 de 1985, inseridas pelo artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor e tem eficácia de título executivo extrajudicial. Prova disso na esfera processual é o artigo 784, XII, do Código de Processo Civil. Vejamos:

Na Lei de Ação Civil Pública:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007). (...)

§ 6º 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. (Incluído pela Lei nº 8.078, de 11.9.1990).”

Já no Código de Processo Civil: “Art. 784. São títulos executivos extrajudiciais: (...) XII – todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva.”

Tendo isso em vista, é processualmente viável nas demandas englobadas pela Lei 7343 de 1985, adquirindo poder de coerção em face de sua executividade, com especial importância por sua celebração figurar ainda na esfera administrativa.

2. Responsabilidade Civil Ambiental e Ação Civil Pública

A responsabilidade civil diz respeito ao dever de não lesar alguém, prevendo ressarcimento de qualquer interesse injustamente lesado por parte do agente causador. Tal instituto jurídico enseja reparação civil proporcional ao dano por parte de quem o ocasionou, como forma de reposição ou de indenização. Assim, para que ocorra ressarcimento, devesse existir, além do prejuízo, conduta ilícita que o tenha dado gerado.

Os danos na responsabilidade civil são de natureza material ou moral. Os de natureza material atingem um valor econômico identificável, caracterizados pela forma de danos emergentes ou lucros cessantes. Já os de natureza moral se caracterizam pela intransferibilidade e subjetividade, como a honra e a dignidade da pessoa humana, e acarretam maior dificuldade em sua mensuração.

A responsabilidade civil ambiental objetiva-se a traçar os parâmetros para a verificação do dano causado e a responsabilização do agente causador, seja ele pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

A Constituição Federal de 1988 no capítulo dedicado ao Meio Ambiente estabelece três tipos de responsabilidade como forma de reparação do dano ambiental: civil, penal e administrativa, independentes e autônomas entre si. Assim, uma única ação ou omissão pode-se ensejar três tipos de ilícitos autônomos e receber as sanções cominadas. É o resultado de uma conduta antijurídica, de onde se origina prejuízo a ser ressarcido. Além disso, associado à responsabilidade objetiva está o dever do poluidor de reparar integralmente o bem ambiental lesado, seja por meio da restauração, seja por meio da compensação ecológica.

É garantia de todos o direito a um Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, conforme os dizeres constantes no *caput* artigo 225 da Constituição Federal. São eles:

Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Tendo-se o conceito de meio ambiente como guarida de aspectos naturalísticos e de fatores que condicionam a vida humana e seu desenvolvimento em relação ao ecossistema a que pertence. Sendo assim, além do versado conceito de Meio Ambiente Natural ou Físico, encontramos atualmente, como forma de identificar esta relação em diferentes níveis da atividade humana, alusão ao Meio Ambiente Cultural, ao do Trabalho e ao Meio Ambiente Artificial (integrado pelo homem, na forma de edificações e equipamentos).

Ainda no artigo 225, *caput*, da CF, verifica-se a preocupação do legislador com a proteção do meio ambiente de modo intergeracional, que se extrai do trecho “impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”, chamando atenção para a necessidade de proteção conjunta para a busca do equilíbrio necessário.

Também se extrai deste artigo o liame que autoriza a responsabilidade civil ambiental, assim, temos em seu terceiro parágrafo: “§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio

ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

De acordo com Maria de Fátima Abreu Marques Dourado, a responsabilidade civil no âmbito do direito ambiental está alicerçada no artigo 37 § 6º, da Constituição Federal, e no art. 14 § 1º, da Lei nº 6.938/81. Assim, segundo a autora, torna-se indiscutível a natureza objetiva da responsabilidade civil imputada ao causador de dano ao meio ambiente. Observa ainda que desde 1969, quando foi promulgada a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, e, oito anos depois, quando foi editada a Lei nº 6.453/77, relativa aos danos provenientes de atividade nuclear, a responsabilidade objetiva insurgiu em nosso ordenamento jurídico, como forma de punir, e educar os responsáveis pela geração de energia e coibir práticas lesivas ao meio ambiente.

Quanto à teoria do risco adotada em nosso ordenamento, preceitua a referida autora que a conscientização cada vez maior de que o meio ambiente, ultrapassou a esfera do interesse individual, chegou à categoria de interesse coletivo e alcança o *status* de interesse da humanidade, é o caminho mais curto para a uniformização da adoção da teoria do risco integral.

Nesta esteira, vale buscar um conceito de dano ambiental, aqui, José Rubens Morato Leite *apud* Silvana Colombo, “o dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não ao meio ambiente), diretamente como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente a terceiros tendo em vista interesses próprios individualizáveis e que refletem o macrobem”.

Um instrumento imprescindível para tal finalidade é citado entre os necessários ao cumprimento das atribuições do Ministério Público, está disposto no artigo 129, em seu inciso III, que diz que é função do *parquet* “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Segundo Milaré (2005, p. 415).

A ação civil pública é regulada pela Lei 7.347 de 1985 e ao lidar com o mérito da responsabilidade civil ambiental diz: “Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 8.884, de 11.6.1994) 1. ao meio ambiente.”

Cumpre lembrar que a citada lei está com nova redação em seu artigo 5º (incluída pela lei 11.448/07), conferindo legitimidade também à Defensoria Pública, à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e associações, constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil, que incluam entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico para propor ação civil pública.

Conveniente incluirmos o artigo 6º da Lei de Ação Civil Pública por incitar a participação dos cidadãos, diz ele “Qualquer pessoa poderá e o servidor deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”.

Novamente frisamos que regime jurídico da responsabilidade civil por danos ambientais pauta-se pela teoria da responsabilidade objetiva, onde tão somente a lesividade é suficiente para provocar a tutela judicial, conforme o artigo 14 §1º da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e 225, §3º da Constituição Federal. (MILARÉ, 2005, p. 416).

Resta-nos tecer breves comentários em relação à responsabilização por danos morais ambientais, que enseja mais uma possibilidade para a efetiva e integral compensação do dano, servindo também à certeza da aplicação da sanção civil. Tendo, função reparatória, já que a indenização é utilizada para a recuperação do ambiente afetado, bem como punitiva e pedagógica, com o fito de que o causador do dano não volte a cometê-lo.

3. Compromisso de Ajustamento de Conduta

Na esfera extrajudicial, como acordo de cunho administrativo, temos o compromisso de ajustamento de conduta como elemento coercitivo apto a evitar ou prevenir danos, este compromisso é formalizado no termo de ajustamento de conduta, que estabelece um ajuste entre os órgãos públicos legitimados e os potenciais poluidores, que se obrigam a atender as exigências legais. O documento firmado entre as partes tem a eficácia de título executivo extrajudicial, conforme estabelece o art. 5º, § 5.º, da Lei 7347 de 1985.

Estão habilitados a tomar o compromisso mencionado apenas os órgãos públicos legitimados a propositura da Ação Civil Pública nos termos do artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública e artigo 82 do código do consumidor. Porém, não estão habilitadas a tomá-lo, de acordo com Motauri Ciochetti de Souza (2007), as associações civis (incluídas as entidades sindicais) e as fundações privadas. Ainda segundo ele, muito embora dotadas de personalidade jurídica de direito privado, podem as empresas públicas e sociedades de economia mista firmar o compromisso de ajustamento referido.

Por interessada em assumir o compromisso nestes termos, deve ser entendida qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado responsável por um dano ou ameaça a interesse difuso ou coletivo. Frisa o autor que não há na hipótese autêntica e genuína, transação, tal como inerente ao sistema de direito privado. Ou seja, é vedado ao tomador do compromisso abdicar da cabal reparação ou prevenção do dano, não pode o termo prever que o interessado irá abster-se de certa prática necessária para atingir tal finalidade caso venha a cumprir certas obrigações.

O termo não comporta a inserção de cláusula prevendo a dispensa do interessado de adotar qualquer medida que se mostre necessária para o perfeito resguardo do direito material que objetive proteger, a qual, caso inserida, deverá ser considerada inexistente e insuscetível de gerar qualquer efeito jurídico que possa vir em benefício do autor do dano ou de quem esteja ameaçando causa-lo.

Não vê o referido autor, empecilho para que o compromisso de ajustamento de conduta apresente conteúdo parcial. Assim, cabe no momento da celebração do termo exigir que sejam previstas todas as medidas tendentes ao efetivo e completo resguardo do direito material. Assentindo o interessado, apenas em parte de mencionadas obrigações, nada obsta venha o termo a ser celebrado.

É certo que além da força executiva o termo deverá impor sanção ao interessado. Vale lembrar que a sanção não deve consistir, necessariamente, em multa diária, em que pese esta

geralmente apresentar maior eficácia. Deste modo, a sanção poderá ser de ordem econômica (multa) ou consistir em qualquer outro tipo de obrigação.

A cláusula cominatória não se mostra, de acordo com Motauri de Souza (2007), essencial à validade e eficácia do título executivo resultante do termo de compromisso, mormente em face da perspectiva aberta pelo artigo 645 do CPC, que permite ao magistrado fixar multa, mesmo de ofício, em sede de execução forçada.

Nos dizeres de Sérgio Shimura, apud Motauri de Souza (2007), título executivo é “o documento ou o ato documentado, tipificados em lei, que contenham uma obrigação líquida e certa que viabilizam o uso da ação executiva”. É requisito do título, assim, que as obrigações dele constantes sejam líquidas e certas, consoante o regramento trazido pelo artigo 586 do CPC.

Não pode faltar no ajuste a definição de quem é o responsável pelo seu cumprimento, a delimitação de seu objeto, e, sendo cláusula de indenizar, o valor quantificado; sendo cláusula de entregar coisa, a individualização precisa desta; sendo obrigação de fazer e de não fazer, a definição mais precisa possível desta obrigação, o modo de cumpri-la, onde cumpri-la e que resultado prático se visa obter.

Quanto ao efeito principal do compromisso de ajustamento de conduta será o de fixar a responsabilidade do interessado, delimitando-a, instituir título executivo extrajudicial e suspender (ou encerrar por meio de arquivamento) o curso do procedimento administrativo em que celebrado, pelo prazo dele constante. Dito efeito se opera de imediato, com a própria formalização do instrumento e a coleta das respectivas assinaturas.

O princípio da obrigatoriedade, atribuído ao Ministério Público em diversas atividades, impõe ao mesmo o dever de acompanhar o exato cumprimento dos deveres assumidos pelo interessado quando da celebração do termo, podendo, para tanto, utilizar-se dos instrumentos, das notificações e requisições, previstos inicialmente nos artigos 129, inciso VI da Constituição Federal e 26, inciso I e II da Lei Federal 8.625 de 1993.

Descumprindo quaisquer dos deveres assumidos pelo interessado, outrossim, cabe ao Ministério Público adotar imediatas providências para, seja expedindo notificação e fixar prazo para que a respectiva regularização ocorra, seja fazendo valer a natureza executiva do título.

Caso quem tenha firmado o compromisso seja outro legitimado, de acordo com Motauri de Souza (2007), estará cometido o dever de fiscalizá-lo durante a etapa do cumprimento das obrigações. Porém, exigir a intervenção do ministério público em todos os compromissos de ajustamento de conduta no momento de sua propositura, seria permitir-lhe autenticamente controlar a própria iniciativa dos órgãos públicos, o que viria a quebrar a paridade entre todos os existentes quanto ao direito de iniciativa a celebração do termo e a conflitar os princípios da harmonia e independência que regem os poderes do Estado nos termos do artigo 2º da Carta Magna.

Consequentemente, sua celebração impede qualquer dos legitimados ativos de ingressar em juízo com Ação Civil Pública acerca dos mesmos fatos por manifesta ausência de interesse de agir. Contudo, a existência do compromisso não obsta o acesso ao judiciário por meio de processo de conhecimento, em virtude do princípio da inafastabilidade da jurisdição, lembra Motauri (2007) que

pode acontecer de as obrigações nele inseridas se mostrarem insuficientes para a cabal reparação do dano ou para a sua prevenção.

Eventualmente, as medidas por ele previstas podem não ser tecnicamente as mais adequadas na espécie e finalmente, pode ter havido disposição acerca do direito material que o termo almejava e deveria resguardar. Nestas hipóteses, viável será a propositura de Ação Civil Pública com o escopo de sanar o vício ou ampliar o alcance do termo.

Contudo, identificando o Ministério Público quaisquer das falhas apontadas, em compromisso de ajustamento formado por outro legitimado, cabe-lhe agir no sentido de saná-las, quer notificando o interessado para que, por intermédio de novo compromisso, amplie o alcance do anterior ou aceite adotar medidas técnicas adequadas, quer propondo medida judicial.

Assim, se no termo firmado por outro órgão público haja indevida disposição acerca do direito material resguardado, poderá o Ministério Público celebrar novo pacto com o interessado, o qual tornará inexistente o anterior, que, por si próprio é passível de nulidade absoluta nos moldes do artigo 166, inciso II e VI do Código Civil, já que vai de encontro a norma imperativa e contém objeto ilícito, qual seja, a disposição de direito fundamental.

Já que não poderia ser órgão público que celebrou o anterior compromisso titular do direito material tratado pelo termo, especialmente em se tratando de dano ambiental, mostra-se desnecessária sua anuência para que se proceda à rescisão. Caso as providências necessárias para o resguardo efetivo do objeto se mostrem incompatíveis com o conteúdo do compromisso qualificado por possuir força executiva e o interessado se recuse a revê-las, por meio de novo termo, a hipótese imporá a propositura, pelo *parquet*, de Ação Civil Pública Anulatória, a qual deverá inserir no pólo passivo também o órgão público responsável por sua celebração.

Para o efetivo resguardo do direito material, a Ação Civil Pública deverá veicular, além de pleito anulatório, pretensões tendentes à defesa do direito meta individual, em fenômeno denominado cumulação sucessiva de pedidos.

4. Considerações Finais

A potencial concretização de condutas que resguardem a interesses difusos e coletivos frente à situações de urgência necessitam de meio célere de cumprimento para a efetiva realização dos direitos e interesses tutelados por meio de Ação Civil Pública. Logo, a hipótese formulada é a de que o Termo de Compromisso atuaria como mecanismo de Celeridade Processual, especialmente no que tange à situações que impliquem responsabilidade civil ambiental.

Cumprе ressaltar que a finalidade do *termo de ajustamento de conduta*, de acordo com a LACP, é ajustar a conduta do agente às exigências legais, mediante cominações. Temos a previsão de acordo entre legitimado ativo e autor do dano ou de sua ameaça, o qual, regularmente firmado, poderá ensejar execução em caso de descumprimento, suprimindo a necessidade, destarte, da propositura de processo de conhecimento.

Referências

- Código de Defesa do Consumidor. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acessado em: 20 de maio de 2008.
- Código de Defesa do Consumidor. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm. Acessado em: 20 de maio de 2008.
- Código de Processo Civil. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm. Acessado em: 20 de maio de 2008.
- COLOMBO, Silvana. **Dano Ambiental**. Disponível em:
<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1256>. Acessado em 28 de agosto de 2008.
- DOURADO, Maria de Fátima Abreu Marques. Responsabilidade Civil Ambiental . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 905, 25 dez. 2005. Disponível em:
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7689>>. Acesso em: 28 ago. 2008.
- Lei da Ação Civil Pública. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acessado em 20 de maio de 2008.
- LEITE, J. R. M. **Responsabilidade Ambiental e Sanção Administrativa**. Disponível em:
<http://64.233.169.104/search?q=cache:2BiHtVpHbd8J:www.unifap.br/ppgdapp/biblioteca/Morato.doc+responsabilidade+civil+ambiental&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=4&gl=br&client=firefox-a>. Acessado em: 31 de agosto de 2008.
- MILARÉ, Edis. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SOUZA, Motauri C. **Ministério Público e o Princípio da Obrigatoriedade**: ação civil pública, ação penal pública. São Paulo: Método, 2007.